



LLO.403.1.2023

Nr ewid. 131/2023/P/23/071/LLO

Informacja o wynikach kontroli

ZAGOSPODAROWANIE I OPODATKOWANIE
NIEROZDYSPONOWANYCH GRUNTÓW SKARBU PAŃSTWA
W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM

DELEGATURA W ŁODZI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim

Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi

Piotr Walczak
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, luty 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJEĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	21
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	25
5.1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.....	26
5.2. Realizacja pozostałych zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa	44
5.3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa	67
6. ZAŁĄCZNIKI	78
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	78
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	89
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	96
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	97

Zdjęcie na okładce:

© Albin Marciniak – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ugn	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.).
Pgik	Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1752, ze zm.).
urach	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
upiol	Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm. – zmiany wchodzą od 1 stycznia 2024 r.).
uopl	Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888, ze zm.).
uPb	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).
uofp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
ustawa komunalizacyjna	Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.).
rozporządzenie w sprawie EGiB	Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390, ze zm.).
EGiB	Ewidencja gruntów i budynków (inaczej kataster nieruchomości), system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami (art. 2 pkt 8 Pgik).
niezodysponowane grunty Skarbu Państwa	Grunty niezabudowane i zabudowane wraz z naniesieniami, wykazane w EGiB jako nieruchomości, których właścicielem jest Skarb Państwa, nieudostępnione i nieprzekazane do korzystania i użytkowania w drodze przewidzianej przepisami prawa innym podmiotom.
podmiot nieuprawniony	Podmiot dysponujący nieruchomością bez tytułu prawnego (bez zawartej umowy lub bez upoważnienia wynikającego wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego).
grunt	Grunt niezabudowany będący częścią powierzchni ziemskiej stanowiący odrębny przedmiot własności oraz grunt zabudowany wraz z trwale z nim związanymi naniesieniami.
działka ewidencyjna	Ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych (§7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB).
nieruchomość	Grunt jak również budynki trwale z nim związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 46 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.)).
zasób nieruchomości Skarbu Państwa/zasób Skarbu Państwa	Nieruchomości, które stanowią własność Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (art. 21 ugn).
ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa	Ewidencja, o której mowa w art. 23 ust. 1c ugn.
komunalizacja	Postępowanie w sprawie stwierdzenia nabycia nieruchomości z mocy prawa przez gminę.
JST	Jednostka samorządu terytorialnego.
starosta	Starosta w rozumieniu w ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.), a także prezydent miasta na prawach powiatu.
KOB	Książka obiektu budowlanego o której mowa w rozdziale 5D uPb.
PGL LP	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy powiaty i miasta na prawach powiatu prawidłowo i rzetelnie gospodarowały nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy starosta w sposób prawidłowy i rzetelny prowadził ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa obejmującą nieruchomości nierozdysponowane?
2. Czy starosta w sposób prawidłowy, rzetelny i gospodarny realizował pozostałe zadania związane z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa?
3. Czy starosta prawidłowo i rzetelnie realizował zadania związane z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa?

Jednostki kontrolowane

10 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 9 powiatów i jedno miasto na prawach powiatu.

Okres objęty kontrolą

Lata 2020–2023 (do zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę kontrolowanej jednostki.

Organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 11 ugn). Wyjątek od powyższej reguły stanowią wyłączenia wynikające z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami lub odrębnych ustaw. Powyższy zakres kompetencji starosty ma zastosowanie do czynności prawnych lub czynności procesowych podejmowanych na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa. Starosta posiada zatem kompetencję, a równocześnie jest zobowiązany do inicjowania działań zmierzających do regulowania stanów prawnych nieruchomości w obszarze swojej właściwości miejscowej. Ponadto starosta jest organem administracji geodezyjnej i kartograficznej i przy pomocy geodety powiatowego, odpowiada za prowadzenie powiatowej części państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym jego tworzenie, ewidencjonowanie poprzez prowadzenie dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków, utrzymywanie oraz aktualizację i udostępnianie danych. Starosta zobowiązany jest do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 ugn). Jednym z zadań powierzonych staroście mocą ustawy jest prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zgodnie z katastrzem nieruchomości, tj. EGiB (art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn). Ewidencjonowanie obejmować powinno w szczególności oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz EGiB. Prawidłowa identyfikacja wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, w tym dotychczas nierozdysponowanych, z obszaru danej właściwości miejscowej starosty, zapewnić powinna kompletność prowadzonej ewidencji zasobu, co w konsekwencji umożliwi sprawowanie rzetelnego nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa.

Wciąż dużą grupę spośród wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa stanowią nieruchomości podlegające komunalizacji na rzecz gmin, które do czasu uprawomocnienia się decyzji potwierdzającej przeniesienie własności wydanej przez Wojewodę, nadal stanowią własność Skarbu Państwa. W przypadku braku wyłączeń na rzecz innych podmiotów, gospodarować nimi powinien właściwy miejscowo starosta. Istotnym utrudnieniem w realizacji tego obowiązku jest art. 228 ugn mocą którego grupa nieruchomości, komunalizowanych na mocy ustawy komunalizacyjnej, wyłączona jest z ewidencji zasobu prowadzonego przez starostę.

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, nieprzekazane do gospodarowania innym podmiotom, stanowią nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa.

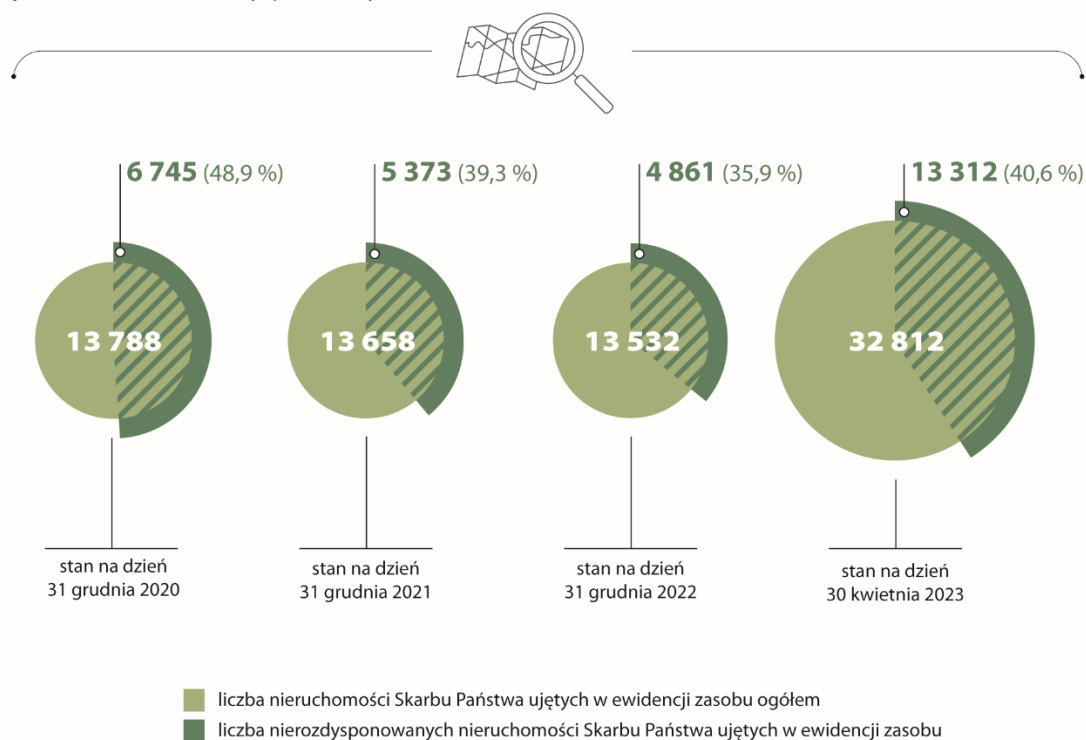
W ewidencjach zasobu nieruchomości Skarbu Państwa 10 skontrolowanych jednostek ujmowało według stanu na 30 kwietnia 2023 r. ogółem 32 812 działek ewidencyjnych¹ o powierzchni 25 131,5579 ha, a nieruchomości nierozdysponowane stanowiły odpowiednio 40,6 % działek (13 312) i 6,4 % powierzchni (1607,3058 ha). Skala liczby nieruchomości nierozdysponowanych w poszczególnych jednostkach w odniesieniu do ogółu nieruchomości Skarbu Państwa mieściła się w przedziale od 10,5 % w Starostwie Powiatowym w Kutnie, do 87 % w Starostwie Powiatowym w Łowiczu, a powierzchni od 1,1 % w Starostwie Powiatowym w Bełchatowie² do 76 % w Starostwie Powiatowym w Łowiczu.

¹ Z wyłączeniem nieruchomości przekazanych w użytkowanie wieczyste, które zgodnie z art. 21 ugn nie należą do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, przy czym podlegają ewidencjonowaniu na podstawie art. 23 ust. 1b ugn.

² Starostwo Powiatowe w Bełchatowie prowadziło ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w sposób bieżący, w związku z czym nie dysponowało danymi za lata 2020–2022 r. W ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na dzień 30 kwietnia 2023 r. ujmowało 19 331 działek o powierzchni 18 408,2492 ha, w tym 8451 nierozdysponowanych o powierzchni 200,1139 ha.

Infografika nr 1

Zestawienie liczby nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencjach zasobu 10 kontrolowanych jednostek z liczbą nieruchomości nierozdysponowanych

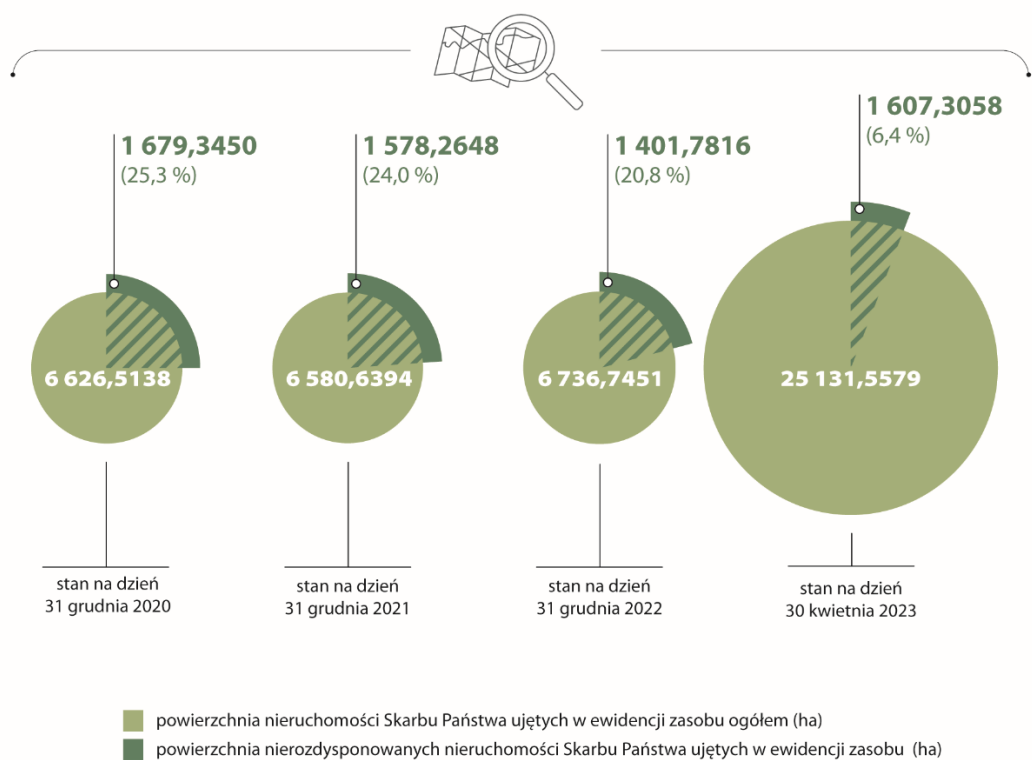


Przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Infografika nr 2

Zestawienie powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencjach zasobu 10 kontrolowanych jednostek z powierzchnią nieruchomości nierozdysponowanych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami, wobec nieruchomości Skarbu Państwa, a zatem także wobec nieruchomości nierozdysponowanych, starosta powinien realizować – zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki – zadania polegające m.in. na zapewnianiu wyceny tych nieruchomości, zabezpieczeniu ich przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, powinien współpracować z innymi organami w podejmowaniu czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie jak też składać wnioski o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej. Starosta, jest też jedynym organem dysponującym dokumentacją źródłową, umożliwiającą przeprowadzanie rocznej inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa.

Jednocześnie część nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, od dnia przejścia nad nimi nadzoru przez starostów, nie była przedmiotem udostępnienia, wraz z weryfikacją i aktualizacją danych źródłowych. Powyższy brak weryfikacji danych ma z kolei wpływ na ryzyko błędów w zakresie zasadności uwzględniania poszczególnych nieruchomości w ewidencji zasobu i ujmowania w nim nieaktualnych danych dotyczących poszczególnych nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Z kolei nieprawidłowe identyfikowanie nieruchomości Skarbu Państwa utrudnia skuteczny i rzetelny nadzór, także w zakresie niedopuszczania do negatywnych zdarzeń o skutkach administracyjno-prawych (np. konieczność usuwania nielegalnych składowisk odpadów), czy aktualnego ich wykorzystywania. Niesie to ze sobą ryzyko utraty majątku Skarbu Państwa wskutek jego wieloletniego posiadania przez podmioty nieuprawnione i przejęcia własności nieruchomości w drodze zasiedzenia.

Mimo zwolnienia Skarbu Państwa z obowiązków związanych z podatkiem rolnym, ustawodawca nie przewidział do tej pory takich wyłączeń w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego. W konsekwencji starostowie, działający w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, zobowiązani są do terminowego składania do właściwych organów podatkowych deklaracji i opłacania tych podatków od spełniających przesłanki ustawowe nierozdysponowanych nieruchomości. Obowiązek składania deklaracji podatkowych obejmuje także nieruchomości podlegające ustawowym zwolnieniom.

Dotychczasowe kontrole przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa w województwie łódzkim obejmowały w głównej mierze zasady realizacji dochodów z tytułu gospodarowania i udostępniania nieruchomości. Założeniem niniejszej kontroli była ocena działań starostów realizowanych wobec pozostałej grupy nieruchomości Skarbu Państwa, tj. nieruchomości nierozdysponowanych.

2. OCENA OGÓLNA

Starostowie nieprawidłowo i nierzetelnie gospodarowali nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa

Starostowie w latach objętych kontrolą realizowali działania w zakresie gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób nieprawidłowy i nierzetelny oraz na podstawie niepełnych i nieprawidłowo prowadzonych ewidencji. Nienależycie sprawowali nadzór nad tymi nieruchomościami dopuszczając do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione. Ponadto nieprawidłowo realizowali zadania związane z opodatkowaniem nieruchomości nierozdysponowanych.

Starostwie nierzetelnie i nieprawidłowo prowadzili ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz sporządzali roczne sprawozdania z gospodarowania tym zasobem. Każda z ewidencji 10 skontrolowanych jednostek nie była prowadzona zgodnie z EGiB i nie obejmowała części nieruchomości, dla których według EGiB właścicielem był Skarb Państwa. Jednocześnie ewidencje zawierały nieruchomości, dla których właścicielem nie był Skarb Państwa, bądź które na mocy przepisów szczególnych podlegały ewidencjonowaniu przez inne podmioty. Ponadto w połowie skontrolowanych JST w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa ujmowano nieruchomości z pominięciem obowiązującej wg EGiB nomenklatury.

W ośmiu skontrolowanych jednostkach wystąpiły różnice pomiędzy ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa a rocznymi sprawozdaniami z gospodarowania tym zasobem. Starostowie nie identyfikowali nieruchomości Skarbu Państwa z obszaru swojej właściwości miejscowej, które z mocy prawa przeszły na własności poszczególnych gmin, ale co do których Wojewoda nie wydał ostatecznej decyzji potwierdzającej przeniesienie własności. W konsekwencji nie sprawowali nad nimi nadzoru, a częściowo wbrew wymogom ustawowym uwzględniali je w ewidencji zasobu. Wszystkie jednostki objęte kontrolą powadziły ewidencję pozabilansową nieruchomości Skarbu Państwa, przy czym osiem JST nie obejmowało nią wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Tak prowadzone ewidencje i sporządzana na ich podstawie sprawozdawczość, nie prezentowały rzetelnych i kompletnych danych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanych.

Starostowie nie sprawowali należytego nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Co druga nieruchomość objęta przez NIK oględzinami użytkowana była przez podmiot nieuprawniony lub starosta nie posiadał informacji, kto i na jakiej podstawie użytkuje daną nieruchomość. Stan taki wystąpił w każdej skontrolowanej jednostce i dotyczył 129 nieruchomości spośród 257 objętych oględzinami. W konsekwencji starostowie nie pobierali należności przysługujących w ramach formalnego udostępnienia tych nieruchomości, a ponadto nie naliczali i nie pobierali opłat za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości.

Kontrola NIK zidentyfikowała przypadek bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, wskutek czasowego udostępniania dla celów kulturalnych nieruchomości Skarbu Państwa będącej w złym stanie technicznym. Mimo, że starosta jest jedynym podmiotem dysponującym dokumentacją źródłową dotyczącą będących w prowadzonym przez niego zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, w dwóch jednostkach zaniechano inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa za lata 2020–2022, a w pozostałych ośmiu przeprowadzono ją nierzetelnie i nieprawidłowo.

Starostowie nie realizowali prawidłowo i rzetelnie zadań związanych z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, nie podejmując z własnej inicjatywy działań celem identyfikacji wszystkich nieruchomości objętych tym obowiązkiem. Dwóch starostów całkowicie

odstąpiło od realizacji obowiązków podatkowych zarówno w zakresie podatku od nieruchomości jak i podatku leśnego, nie składając w latach 2020–2023 deklaracji podatkowych, a pozostałych ośmiu nie objęło deklaracjami części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ich zasobie i/lub w sprawozdaniach, pomimo że według EGiB część z nich wypełniała przesłanki do objęcia ich tym obowiązkiem. Łączna kwota potencjalnie nieopłaconego podatku od nieruchomości i podatku leśnego w badanym okresie wynosiła szacunkowo 1080,4 tys. zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stwierdzone zaniechania w zakresie sprawowania przez starostów nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa umożliwiały bezprawne korzystanie z tych nieruchomości przez podmioty nieuprawnione, co w konsekwencji skutkowało uszczupleniem dochodów powiatów i Skarbu Państwa oraz stwarzało ryzyko przejęcia własności tych nieruchomości w drodze zasiedzenia.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nieprawidłowa ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, niedostarczająca pełnych i rzetelnych danych

We wszystkich skontrolowanych JST stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych.

Pomimo obowiązków wynikających z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn żaden ze starostów nie zapewnił zgodności pomiędzy prowadzoną ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa a EGiB. Według stanu na 30 kwietnia 2023 r. w ewidencjach JST nie ujęto 6347 nieruchomości, których właścicielem lub posiadaczem samoistnym według EGiB był Skarb Państwa, dla których nie wskazano innego podmiotu ewidencjonującego te nieruchomości na mocy przepisów szczególnych, w tym co do których nie ujawniono danych dotyczących księgi wieczystej lub innego dokumentu potwierdzającego własność. Nieruchomości te stanowiły 19,3 % wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w zasobach JST i 47,7 % nieruchomości nierozdysponowanych.

Powyższe niezasadne wyłączenie nieruchomości Skarbu Państwa z ewidencji zasobu prowadzonego przez starostów skutkuje brakiem objęcia tych nieruchomości nadzorem, a w konsekwencji wprowadza ryzyko utraty ich własności przez Skarb Państwa w drodze zasiedzenia na rzecz podmiotów nieuprawnionych. [str. 25–28]

W czterech JST w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie ujęto w latach 2020–2023 (do 30 kwietnia) odpowiednio 592, 569, 183 i 160 nieruchomości, w tym m.in. 390 przekazanych w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej „GDDKiA”) w latach 2020–2021, 104 nieruchomości, które zgodnie z art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³ podlegały nabyciu przez gminę z mocy prawa z dniem 1 lipca 2000 r., a zatem nie podlegały wyłączeniu z ewidencji zasobu na mocy art. 228 ugn i dla których Wojewoda nie wydał jeszcze ostatecznych decyzji potwierdzających przeniesienie własności; nieruchomości, których Skarb Państwa był właścicielem w części (sześć pozycji) oraz nieruchomości wobec których toczyło się postępowanie o ustanowienie użytkownika wieczystego (osiem pozycji).

Jednocześnie w latach 2020–2023 starostowie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa niezasadnie ujmowali odpowiednio 590, 567, 560 i 2331 nieruchomości⁴. Były to nieruchomości: co do których toczyły się postępowania na podstawie ustawy komunalizacyjnej (dla czterech JST⁵ odpowiednio 102, 105, 105 i 117 pozycji), nieruchomości nieuwzględnione w EGiB dla gruntów Skarbu Państwa (dla dwóch jednostek⁶ odpowiednio: 20, 25, 27 i 1786 działek), lub nieruchomości którymi z mocy prawa gospodarować powinny inne podmioty jak Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej „PGL LP”) czy Wody Polskie lub według EGiB ich właścicielem nie był Skarb Państwa (dla siedmiu JST odpowiednio 468, 437, 428 i 428 pozycji).

[str. 28–29]

Niejednolite podejście do ewidencjonowania nieruchomości leśnych

Kontrolowane jednostki w sposób niejednolity ewidencjonowały nieruchomości leśne, oznaczone w EGiB jako „Ls”, dla których według tej ewidencji właścicielem był Skarb Państwa ale podmiotem władającym/gospodarującym nie było PGL LP, część z nich uwzględniając w swoim zasobie, a pozostałą część wyłączając z prowadzonej ewidencji. Jak wynika z wyjaśnień kierowników kontrolowanych JST, uwzględnianie nieruchomości leśnych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa uzależnione jest od postępowań prowadzonych przez Wojewodę, które zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw⁷ powinny

³ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329, ze zm.), dalej „ugnr”.

⁴ W tym 1722 nieruchomości ujmowanych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonej w Starostwie Powiatowym w Bełchatowie.

⁵ Starostwa Powiatowe w: Łęczycy, Rawie Mazowieckiej, Bełchatowie i Miasto Piotrków Trybunalski.

⁶ Starostwa Powiatowe w: Skierniewicach i Bełchatowie.

⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 349, ze zm., dalej „ustawa o zmianie ustawy o lasach”.

zakończyć się protokołem zdawczo-odbiorczym, stanowiącym podstawę do przeniesienia ich w zarząd PGL LP i wykreślenia z ewidencji zasobu. Jednocześnie jako przyczynę nieuwzględniania pozostałych nieruchomości leśnych z EGiB w ewidencji zasobu wskazywano, że z założenia nie powinny być one włączane do zasobu, gdyż przeszły z mocy prawa na rzecz PGL LP. Zdaniem NIK niejedolity sposób ewidencjonowania JST istotnie wpływa na niezetelność prowadzonej ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. [str. 29–31]

**Nieprawidłowe
oznaczanie
nieruchomości
w ewidencji zasobu
nieruchomości
Skarbu Państwa**

W połowie kontrolowanych jednostek w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa ujmowano nieruchomości z pominięciem nomenklatury przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie EGiB, czyli indywidualnych identyfikatorów działek, budynków i lokali, pomimo że zgodnie z art. 23 ust. 1c pkt 1 ugn ewidencjonowanie nieruchomości obejmować powinno w szczególności oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz EGiB. Ponadto część nieruchomości ujmowano w grupach funkcjonalno-użytkowych, nie podając indywidualnej powierzchni właściwej dla poszczególnych nieruchomości (gruntów, budynków i lokali) wchodzących w skład tej grupy. W ocenie NIK powyższy sposób ewidencjonowania znacząco utrudnia rzetelną identyfikację poszczególnych nieruchomości oraz uniemożliwia wygenerowanie stanu ilościowego budynków czy lokali będących w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, powiązanie tych danych z gruntem, na którym się znajdują, i potwierdzenie zgodności z EGiB. [str. 31–32]

Ponadto analiza stanu prawnego 200 nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w 64 przypadkach (32 %) ujawniła nieprawidłowe i nieaktualne dane dotyczące księgi wieczystej, powierzchni nieruchomości, dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, informacji o zgłoszonych roszczeniach i toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych, wymaganych art. 23 ust. 1c pkt 1–7 ugn. [str. 33]

**Sprawozdania
z gospodarowania
nieruchomościami
zasobu nie dostarczały
rzetelnych informacji
o nierozdysponowanyc
h nieruchomościach
Skarbu Państwa**

Starostowie terminowo przekazywali Wojewodzie Łódzkiemu roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn, według ustalonego wzoru⁸, jednak sprawozdania dwóch JST nie zawierały większości wymaganych danych dotyczących nieruchomości nierozdysponowanych, a kolejne dwie JST, wbrew postanowieniom art. 23 ust. 1a ugn sporządzały sprawozdania za okres przekraczający rok kalendarzowy, nie zapewniając jednoznacznej identyfikacji zapisów, będących wynikiem działań przeprowadzonych w kolejnym roku.

W ośmiu skontrolowanych JST⁹ liczba i powierzchnia nieruchomości¹⁰ wykazana w sprawozdaniach nie była zgodna z danymi wykazanymi w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Według stanu na dzień 31 grudnia 2020, 2021, 2022 roku¹¹ rozbieżności w ewidencji nieruchomości wynosiły odpowiednio: 4056 działek i 2650,6791 ha, 3988 działek i 2679,9910 ha, 4513 działek i 2908,6562 ha, a nieruchomości nierozdysponowanych odpowiednio: 95 działek i 0,3540 ha, 57 działek i 24,9479 ha, 87 działek i 15,7959 ha. [str. 34–36]

⁸ Szablon sprawozdania sporządzał i przekazywał JST Wojewoda Łódzki. Zgodnie z informacją pozyskaną przez NIK od Wojewody Łódzkiego przed rozpoczęciem czynności kontrolnych, w latach 2020–2023 wzór ten nie ulegał zmianie.

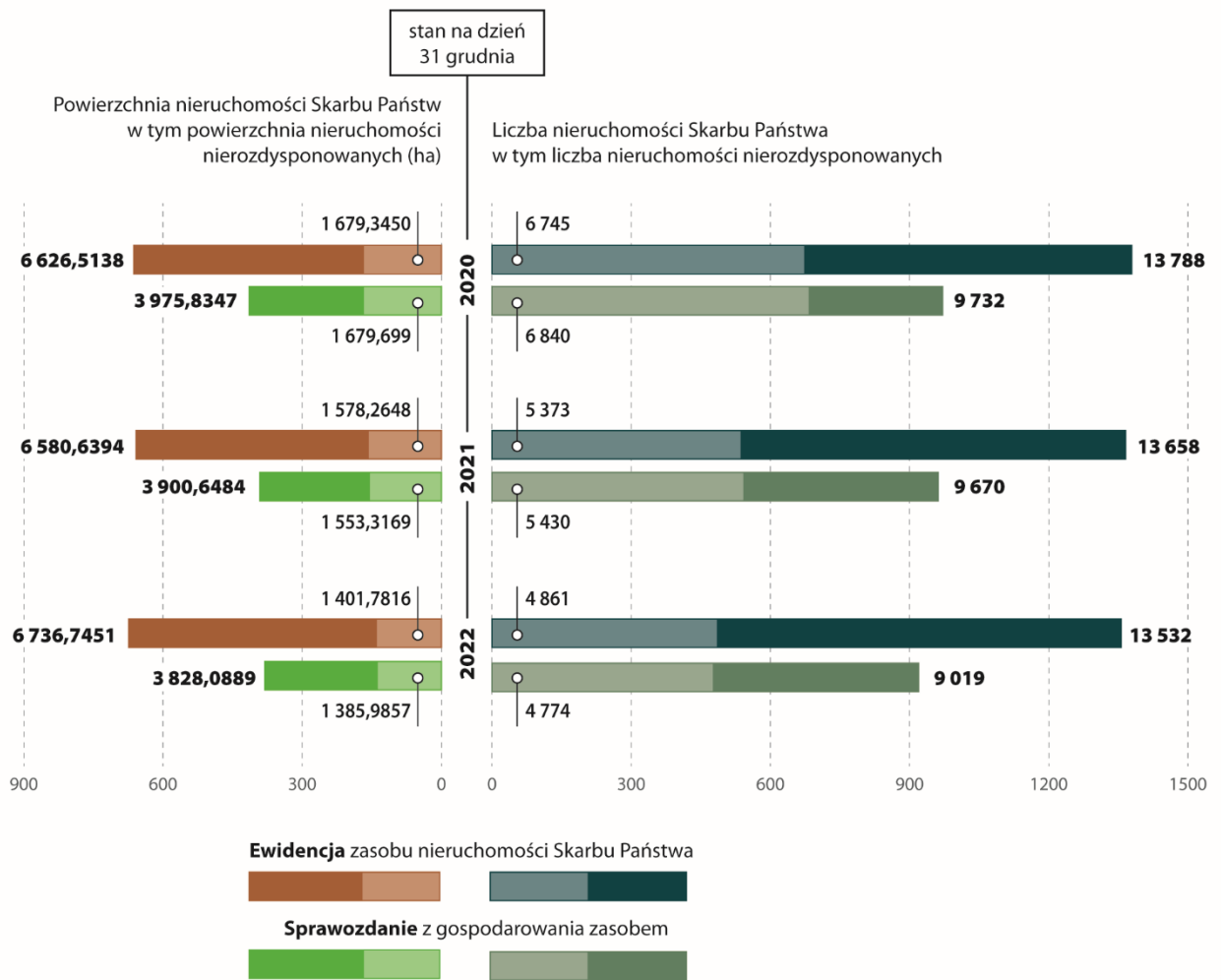
⁹ Z wyłączeniem Starostwa Powiatowego w Bełchatowie, gdzie niemożliwe było dokonanie porównania sprawozdań rocznych za lata 2020–2022 z prowadzoną jedynie na bieżąco ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz Starostwa Powiatowego w Radomsku.

¹⁰ Działek ewidencyjnych.

¹¹ Dane z wyłączeniem Starostwa Powiatowego w Bełchatowie, które prowadziło ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w sposób ciągły i nie dysponowało danymi na dzień 31 grudnia 2020, 2021 i 2022 r. oraz z wyłączeniem sprawozdawczych danych wskazujących na ilość i powierzchnię nieruchomości Skarbu Państwa sprzedanych, przekazanych w darowiznę lub podlegających zamianie.

Infografika nr 3

Zestawienie rozbieżności pomiędzy ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa a rocznymi sprawozdaniami sporządzanymi na jej podstawie



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Blisko połowa nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w sprawozdaniach zawierała nieprawidłowe dane

Ponadto, na badanej próbie obejmującej 200 nieruchomości ujętych w sprawozdaniach z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, stwierdzono, że w 94 przypadkach (47 %) sprawozdania zawierały nieprawidłowe dane, niezgodne z EGiB, z ewidencją zasobu lub miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo dwie JST nie zamieszczały informacji o zabudowaniu nieruchomości, pomimo że na działkach znajdowały się budynki, bądź zamieszczały informację o budynkach, mimo że nie stanowiły one własności Skarbu Państwa, w konsekwencji czego, bez wyraźnego oznaczenia, nie powinny być uwzględniane w ewidencji zasobu i sporządzanych na jej podstawie rocznych sprawozdaniach. [str. 36]

Brak nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa przeznaczonymi do komunalizacji

Ośmiu¹² z 10 skontrolowanych starostów nie identyfikowało nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do komunalizacji, przez co nie gospodarowali nimi, nie sprawowali nad nimi nadzoru do czasu uprawomocnienia się decyzji wojewody potwierdzającej przejście własności nieruchomości na rzecz gminy, m.in. poprzez prowadzenie ich odrębnej – poza zasobem – ewidencji. W jednej skontrolowanej jednostce, wskutek porównania EGiB z ewidencją zasobu nieruchomości zidentyfikowano 634 działki ewidencyjne¹³ Skarbu

¹² Jedna z jednostek prowadziła odrębną ewidencję tych nieruchomości obejmującą 87 pozycji, a kolejna celowo ujmowała je w ewidencji zasobu.

¹³ Dla których właścicielem według EGiB był Skarb Państwa i nie wskazano na inny podmiot zobowiązany do ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa na mocy przepisów szczególnych.

Państwa, których przyczyną – jak wyjaśnił Starosta – nieujęcia w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa był fakt, że były to nieruchomości, które przeszły na własność gmin z dniem 27 maja 1990 r., przy czym Wojewoda nie wydał jeszcze ostatecznej decyzji potwierdzającej przeniesienie własności. W kolejnej JST zidentyfikowano 37 takich nieruchomości. Starosta wyjaśnił, że jego zdaniem podstawą ustalenia czy nieruchomość podlega komunalizacji są zapisy w EGiB. NIK wskazuje, że EGiB nie stanowi źródła informacji o nieruchomościach przeznaczonych do komunalizacji, bowiem jej zakres uregulowany rozporządzeniem w sprawie EGiB nie obejmuje takich zagadnień. Ustalenia w zakresie zasadności i celowości komunalizacji poszczególnych nieruchomości dokonywane są przez wojewodę w ramach prowadzonego postępowania.

Ujawnione podczas kontroli nieprawidłowości wskazują, że w świetle obecnych regulacji prawnych gospodarowanie nieruchomościami podlegającymi komunalizacji na podstawie ustawy komunalizacyjnej napotyka na poważne problemy. Z jednej strony starostwie zobowiązani są do wyłączenia ich z ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa. Z drugiej strony, do czasu prawomocnej decyzji komunalizacyjnej dalej zobowiązani są do gospodarowania tymi nieruchomościami i sprawowania nad nimi nadzoru jak nad innymi nieruchomościami, którymi gospodarują w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

Jak wyjaśniał w toku kontroli NIK Starosta Powiatu Tomaszowskiego – pomimo art. 228 ugn nieruchomości te w praktyce mogą nadal pozostawać we władaniu Skarbu Państwa, a tym samym w zasobie, bowiem starosta, ewidencjonujący na podstawie art. 23 ugn nieruchomości wchodzące w skład zasobu, nie ma pełnej wiedzy o nieruchomościach spełniających wymogi komunalizacji, dopóki decyzja potwierdzająca nabycie przez gminę własności nieruchomości z mocy prawa nie zostanie wydana. Starosta Powiatu Rawskiego wyjaśnił z kolei, że nieruchomości te były przez niego ujmowane w ewidencji zasobu bowiem dopóki nie została wydana decyzja deklaratoryjna w praktyce trudno jednoznacznie stwierdzić, że działki te stały się własnością gminy i wyłączenie ich z ewidencji zasobu spowoduje brak wiedzy na temat nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa.

NIK podkreśla, że to na staroście spoczywa, wynikający z art. 23 i 228 ugn, obowiązek zapewnienia rzetelności prowadzonej przez siebie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i sprawozdawczości, do czego niezbędna jest identyfikacja nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji i wyłączenie ich z tej ewidencji. Jednocześnie na podstawie art. 11 ugn starosta zobowiązany jest w dalszym ciągu do gospodarowania tymi nieruchomościami, do czasu faktycznego przeniesienia własności na rzecz gminy. Niejednolite podejście kontrolowanych jednostek do sposobu ewidencjonowania nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji skutkuje brakiem rzetelności danych ujmowanych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a w konsekwencji w sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem. Ponadto pozbawia starostów, zobowiązanych do działania w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, wiedzy co do sposobu faktycznego i aktualnego zagospodarowania takich nieruchomości. [str. 36–41]

Nierzetelna ewidencja pozabilansowa, nieobejmująca nieruchomości nierozdysponowanych

W siedmiu skontrolowanych JST ewidencja pozabilansowa nie obejmowała wszystkich lub większości nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, pomimo że zgodnie z opinią Ministerstwa Finansów z 29 września 2006 r., powtórzoną w 2021 r. nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje starosta, z uwagi na fakt, iż nie stanowią aktywów Powiatu, powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej prowadzonej przez starostę. W Mieście Piotrkowie Trybunalskim w latach objętych kontrolą ewidencja pozabilansowa prowadzona dla nieruchomości Skarbu Państwa obejmowała pięć nieruchomości o wartości 326,6 tys. zł, które mocą ostatecznych decyzji komunalizacyjnych przeszły na własność gmin, a zatem od tej chwili nie powinny być w niej ewidencjonowane. [str. 41–42]

**W trzech JST
nie zatrudniono
geodety powiatowego**

We wszystkich skontrolowanych jednostkach wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiadające za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa i za prowadzenie EGiB, a poszczególni pracownicy posiadali odpowiednie wykształcenie lub zapewniono im dostęp do szkoleń tematycznych. Jednocześnie wbrew postanowieniom art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b Pgik w trzech JST w okresie objętym kontrolą nie zatrudniono geodety powiatowego, przy pomocy którego starosta, będący organem administracji geodezyjnej, zobowiązany był wykonywać swoje zadania. [str. 26]

**Niejednolite
plany polityki
gospodarowania
nieruchomościami
Skarbu Państwa**

Od dnia 10 września 2021 r., mocą art. 23 ust. 1da ugn¹⁴ 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. Wojewoda Łódzki pismem z 16 lutego 2022 r. zobowiązał starostów do przesłania pierwszego planu, według udostępnionego wzoru i formatu – do dnia 4 marca 2022 r. Dziewięć na 10 skontrolowanych JST zrealizowało powyższy obowiązek, a jedna złożyła plan z 18-dniowym opóźnieniem.

Wszystkie, ostateczne i przyjęte przez Wojewodę Łódzkiego plany zawierały elementy wymagane ugn, przy czym w trzech jednostkach zestawienie nieruchomości zasobu nie obejmowało łącznie 204 nieruchomości ujętych przez te jednostki w prowadzonych przez nie ewidencjach nieruchomości Skarbu Państwa. 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 nie będące dotychczas przedmiotem udostępnienia, co zdaniem NIK uniemożliwia jednolitą weryfikację poszczególnych planów wszystkich kontrolowanych jednostek.

Plany na lata 2022–2024 obejmowały łącznie 17 840¹⁵ nieruchomości (w tym już udostępnione), co stanowiło 54,4 % nieruchomości Skarbu Państwa według ewidencji zasobu i 134 % nieruchomości nierozdysponowanych. Na łącznie planowanych do udostępnienia w 2022 r.¹⁶ 6061 nieruchomości (w tym 152 w drodze sprzedaży, ograniczonego prawa rzeczowego, zamiany i darowizny i 5909¹⁷ w drodze dzierżawy, użyczenia, użytkowania, najmu i trwałego zarządu) w 2022 r.¹⁸ udostępniono 240 nieruchomości, tj. 4 %, przy czym w formie trwałego udostępnienia 125 %, a okresowego 0,8 % planu. [str. 44–47]

**Nie sprawowano
rzetelnego nadzoru nad
nierozdysponowanymi
nieruchomościami
Skarbu Państwa**

W czterech skontrolowanych jednostkach¹⁹ podejmowano działania celem weryfikacji faktycznego stanu części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. W tym celu przeprowadzono analizy zawartych umów, wizje w terenie, korzystano z ogólnodostępnych serwisów informacji przestrzennej, kontaktowano się z właścicielami nieruchomości sąsiednich. Wskutek tych działań Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim ujawniło 18 przypadków nieuprawnionego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa. W Mieście Piotrkowie Trybunalskim zidentyfikowano 16 takich przypadków, przy czym większość w toku kontroli NIK. Łączna kwota należności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości ustalona przez ww. dwie JST wyniosła 92,4 tys. zł.

¹⁴ Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1561), pierwszy plan należało sporządzić w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy w dniu 9 września 2021 r.

¹⁵ Z czego 95,5 % nieruchomości uwzględnionych łącznie w latach 2022–2024 przez Starostwo Powiatowe w Bełchatowie.

¹⁶ W tym w połowie jednostek nieruchomości już udostępnione.

¹⁷ Z czego 95,3 % stanowił plan Starostwa Powiatowego w Bełchatowie.

¹⁸ Działania podejmowane jedynie w 2022 r.

¹⁹ Starostwa Powiatowe w: Tomaszowie Mazowieckim, Łęczycy, Łasku i Miasto Piotrków Trybunalski.

Pozostałe skontrolowane starostwa nie realizowały własnych działań celem identyfikacji przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa, w konsekwencji nie stwierdzały takich przypadków²⁰, bądź jedynie incydentalnie²¹, w głównej mierze w wyniku otrzymania zgłoszeń lub skarg od podmiotów zewnętrznych. [str. 47–48]

Z siedmiu skontrolowanych jednostek, w których w badanym okresie doszło do zakończenia obowiązywania umów okresowego udostępnienia nieruchomości, w czterech nie podejmowano żadnych działań celem weryfikacji lub zapewnienia braku użytkowania nieruchomości przez podmiot nieuprawniony. W pozostałych trzech²² na zakończenie umowy przeprowadzono wizytacje w terenie lub podpisywano protokoły zdawczo-odbiorcze, w których potwierdzano opuszczenie nieruchomości, przy czym w jednym przypadku w toku oględzin NIK stwierdzono, że pomimo ww. procedury, nieruchomość nadal była wykorzystywana przez podmiot nieuprawniony. [str. 49–50]

**Co druga
nieruchomość
Skarbu Państwa
objęta oględzinami
wykorzystywana
była przez podmiot
nieuprawniony**

We wszystkich skontrolowanych jednostkach podczas oględzin 257 nieruchomości²³ Skarbu Państwa identyfikowanych przez JST jako grunty nierozdysponowane, w 129 przypadkach (tj. w 50 %) stwierdzono nieuprawnione korzystanie z nieruchomości przez podmioty niedysponujące odpowiednim tytułem prawnym, bądź starosta nie posiadał informacji czy nieruchomością gospodaruje podmiot uprawniony²⁴.

Nieruchomości te stanowiły: uprawy rolne, zabudowania mieszkalne lub sakralne oraz grunty przeznaczone na prowadzenie działalności gospodarczej. W jednej z kontrolowanych jednostek ustalono, że dwie działki były użytkowane przez podmiot nieuprawniony od 1985 r., a w kolejnej w toku oględzin ustalono, że trzy działki wykorzystywane były do celów rolniczych „od zawsze”.

²⁰ Starostwa Powiatowe w: Kutnie i Rawie Mazowieckiej.

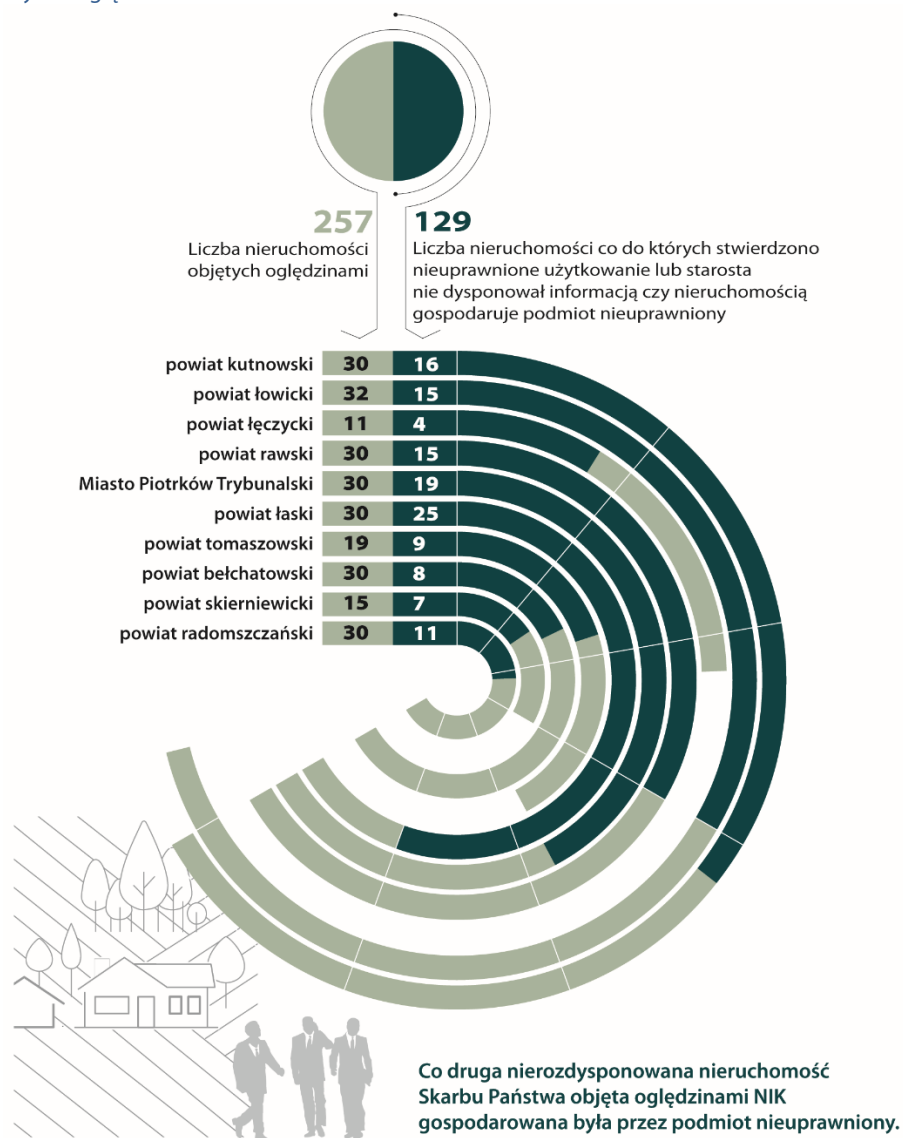
²¹ Starostwo Powiatowe w Łowiczu – dwa przypadki użytkowania nieruchomości po zakończeniu umowy dzierżawy, Starostwo Powiatowe w Bełchatowie – jeden przypadek zidentyfikowany w toku kontroli NIK dotyczący reklamy na budynku Skarbu Państwa; Starostwo Powiatowe w Radomsku – jeden przypadek wskutek skargi, dotyczący postawienia na działce Skarbu Państwa domku holenderskiego, w toku kontroli NIK; Starostwo Powiatowe w Skierniewicach – jeden przypadek wskutek otrzymania z Sądu wniosku osoby prywatnej o wszczęcie postępowania w sprawie zasiedzenia nieruchomości.

²² Starostwa Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim, Łasku i Miasto Piotrków Trybunalski.

²³ Działek ewidencyjnych.

²⁴ W tym cztery nieruchomości stanowiące współwłasność Skarbu Państwa, zagospodarowane bez wiedzy Starosty Powiatu Rawskiego.

Infografika nr 4
Wyniki oględzin NIK



Przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Zdaniem NIK brak właściwego nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa, umożliwiając wieloletnie, bezprawne ich wykorzystywanie skutkować może utratą majątku Skarbu Państwa poprzez nabycie własności użytkowanych nieruchomości przez osoby trzecie w wyniku zasiedzenia. Ponadto sposób wykorzystywania nieruchomości nie został sformalizowany, co w konsekwencji wiązało się z nienaliczeniem i niedochodzeniem należności, które wynikałyby z formalnego, okresowego ich udostępnienia. [str. 52–59]

**Zasiedzenie
233 nieruchomości
Skarbu Państwa
o wartości
2180,5 tys. zł**

W latach 2020–2023 prowadzono łącznie 111 postępowań o stwierdzenie zasiedzenia 417 nieruchomości o powierzchni 270,0484 ha z obszaru siedmiu kontrolowanych jednostek²⁵. Pięć z nich dysponowało wiedzą o wartości części nieruchomości objętych postępowaniami, wynoszącą 3425,5 tys. zł²⁶.

Postępowania dotyczące 65 nieruchomości (15,6 %) wszczęto na wniosek osób fizycznych, 33 (7,9 %) na wniosek gmin, a 319 (76,5 %) na wniosek innych podmiotów.

²⁵ Starostwa Powiatowe w: Kutnie, Łowiczu, Łasku, Tomaszowie Mazowieckim, Bełchatowie i Radomsku.

²⁶ Starostwa Powiatowe w: Łowiczu, Łasku, Tomaszowie Mazowieckim, Bełchatowie i Radomsku.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK 48 postępowań dotyczących 188 nieruchomości o powierzchni 179,1815 ha i wartości 1225 tys. zł było w toku, a 63 postępowania prowadzone dla 233 działek o powierzchni 90,8451 ha i o wartości 2180,5 tys. zł zostało zakończonych potwierdzeniem zasiedzenia nieruchomości. W pozostałych trzech JST²⁷ w latach 2020–2023 nie prowadzono postępowań o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa, w których uczestnikiem był starosta. [str. 49–50]

Niewystarczające działania podejmowane w celu regulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa

W latach 2020–2023 starostowie podjęli działania celem uregulowania własności i ujawnienia prawa własności Skarbu Państwa składając 157 wniosków obejmujących 216 nieruchomości²⁸, na 6316 nieruchomości (3,4 %) Skarbu Państwa ujętych w EGiB, z obszaru własności miejscowej starostów, dla których nie wskazano w ewidencji dokumentu potwierdzającego własność. Niepodejmowanie działań celem regulowania stanu prawnego w szerszym zakresie związane było z brakiem wpisanych do EGiB dokumentów prawnych potwierdzających, że właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego²⁹, do listopada 2013 r.³⁰ starostowie³¹ 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.

Zdaniem NIK na brak systemowych działań związanych z regulacją stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa wpływ ma opisana we wcześniejszej części Informacji praktyka ujmowania w ewidencjach zasobów nieruchomości Skarbu Państwa tylko tych nieruchomości, dla których ujawniono księgę wieczystą lub inny dokument potwierdzający własność (decyzja, uchwała, akt notarialny)³² lub obejmowanie tą ewidencją znikomej liczby nieruchomości bez uregulowanego stanu prawnego³³. W konsekwencji, starostwie nie identyfikowali liczby nieruchomości wymagających uregulowania stanu prawnego. [str. 59]

Na ogół terminowo aktualizowano EGiB

Kontrolę terminowości aktualizacji danych w EGiB przeprowadzono łącznie na próbie 183 zmian dokonanych na podstawie dokumentów otrzymanych z sądów, od notariuszy i od organów administracji publicznej na podstawie art. 23 ust. 1–3 PgiK. W większości przypadków, tj. w 96,7 %, dane z nich wynikające wpisywane były do EGiB w terminie nieprzekraczającym 30 dni. Jedynie w sześciu przypadkach zmiany wprowadzono z opóźnieniem wynoszącym od 15 do 140 dni. [str. 59–60]

Rzetelne reagowanie na zgłoszenia dotyczące zdarzeń na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa

W kontrolowanym okresie łącznie do jednostek objętych kontrolą wpłynęło 14 zgłoszeń od mieszkańców, służb, inspekcji i straży, dotyczących zdarzeń na nieruchomościach nierozdysponowanych. Dotyczyły one usunięcia odpadów, dzikich wysypisk śmieci, oczyszczania rowów, zabezpieczania uszkodzonych budynków przed dostępem osób postronnych. W wyniku analizy 100 % zgłoszeń

²⁷ Starostwa Powiatowe w: Łęczycy Rawie Mazowieckiej i Miasto Piotrków Trybunalski.

²⁸ Starostwa Powiatowe w Kutnie nie udostępniło informacji dotyczących liczby działek objętych złożonymi 10 wnioskami.

²⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1460, ze zm.

³⁰ 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 listopada 2013 r.

³¹ 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.

³² Starostwa Powiatowe w: Łowiczu, Łęczycy, Tomaszowie Mazowieckim i Mieście Piotrków Trybunalski.

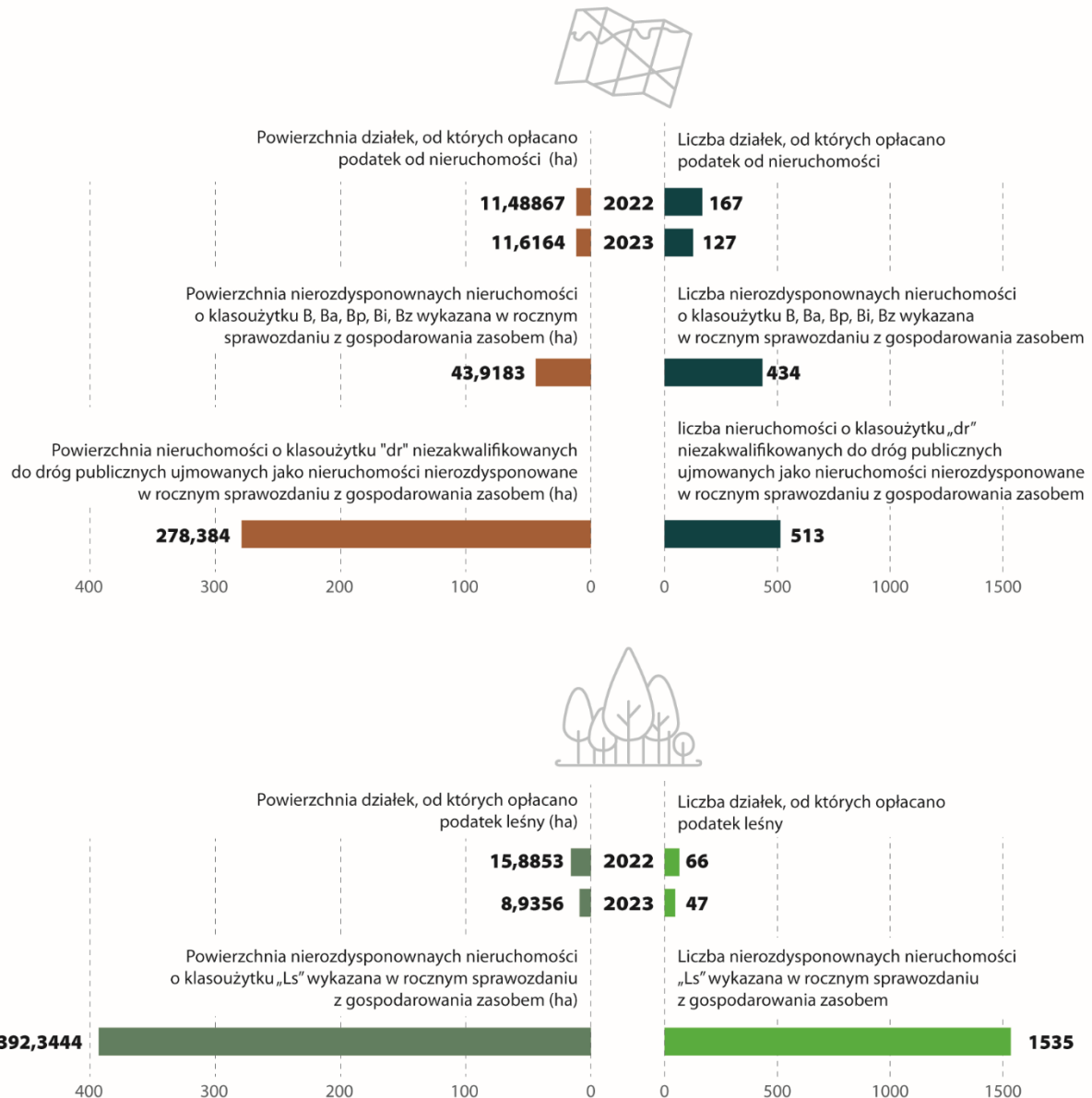
³³ Starostwo Powiatowe w Skierniewicach – 136 nieruchomości, Starostwo Powiatowe w Bełchatowie – 24 nieruchomości, Starostwo Powiatowe w Kutnie – cztery nieruchomości, Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej – sześć nieruchomości, Starostwo Powiatowe w Łasku – trzy nieruchomości; Starostwo Powiatowe w Radomsku – sześć nieruchomości (na dzień 30 kwietnia 2023 r.).

<p>Brak właściwego nadzoru nad nieruchomością Skarbu Państwa doprowadził do bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego</p>	<p>stwierdzono, że działania podejmowane były przez pracowników kontrolowanych jednostek niezwłocznie. Zadania realizowano w miarę dostępnych zasobów kadrowych urzędów lub zlecano firmom zewnętrznym. [str. 60]</p>
<p>Z reguły realizowano obowiązek prowadzenia KOB dla nieruchomości Skarbu Państwa</p>	<p>Kontrola NIK zidentyfikowała przypadek czasowego udostępniania dla celów kulturalnych nieruchomości, dla których zaprzestano od 2006 r. przeprowadzania okresowych przeglądów stanu technicznego. W wyniku kontroli PINB przeprowadzanej na zlecenie NIK (art. 12 ust. 1 ustawy o NIK), stwierdzono zły stan techniczny wszystkich obiektów zlokalizowanych na działce, tj. budynku penitencjarnego, budynku administracyjno-gospodarczego, kuchni, kotłowni, muru ochronnego oraz komina kotłowni. Zalecono dokonanie stosownych zabezpieczeń komina i rozważenie w najbliższym czasie jego częściowej lub całkowitej rozbiórki z uwagi na możliwość zawalenia, zapewnienie stałego dozoru muru ochronnego oraz zapewnienie dostępu do obiektu jedynie osobom upoważnionym przez zarządcę, sprawujących dozór nad nieruchomością. [str. 60–61]</p> <p>Starosta, działający w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa zobowiązany jest także do realizacji obowiązków wynikających z art. 60a–60q uPb. Spośród 10 skontrolowanych jednostek w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonego przez połowę z nich zidentyfikowano obiekty budowlane objęte obowiązkiem prowadzenia KOB dla których starostowie prowadzili książki obiektów budowlanych zgodnie z wymogami ustawowymi. W pozostałych trzech jednostkach dla dwóch obiektów budowlanych zaniechano ich prowadzenia; dla pięciu prowadzone były niekompletne; a dla dwóch Starosta nieformalnie przekazał zadania związane z prowadzenia KOB podmiotowi, który nie dysponował tytułem prawnym do nieruchomości. [str. 61–62]</p>
<p>Koszty gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa</p>	<p>W latach 2020–2023 starostowie ponieśli wydatki związane z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, w kwocie ogółem 918,8 tys. zł, w głównej mierze z tytułu podatku od nieruchomości i mediów. [str. 63]</p>
<p>Nierzetelna i nieprawidłowa inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa</p>	<p>We wszystkich skontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości związane z inwentaryzacją nieruchomości Skarbu Państwa. W ośmiu przypadkach polegały one na nieobjęciu inwentaryzacją w latach 2020–2022 części bądź wszystkich nieruchomości nierozdysponowanych, w głównej mierze z powodu braku ujęcia ich w ewidencji pozabilansowej. Jeden ze starostów nie przeprowadzał inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2020–2023, których wartość ustalona na podstawie corocznej informacji przekazywanej do komórki finansowo-księgowej oraz obrotów na koncie pozabilansowym 991 wynosiła odpowiednio: 166 936,9 tys. zł, 298 763,4 tys. zł i 333 700,2 tys. zł. W kolejnej jednostce ostatnią inwentaryzację nieruchomości Skarbu Państwa przeprowadzono w 2020 r. w ramach czynności doraźnych realizowanych według planów czteroletnich, nie przeprowadzając na dzień 31 grudnia lat 2020, 2021, 2022 inwentaryzacji gruntów, których wartość według ewidencji pozabilansowej wynosiła odpowiednio 63 435,0 tys. zł, 147 878,1 tys. zł, 147 886,7 tys. zł. Zdaniem NIK rzetelne i zgodne z ustawą o rachunkowości przeprowadzanie i rozliczenie corocznej inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa jest podstawowym mechanizmem kontrolnym. Umożliwiłoby weryfikację rozbieżności pomiędzy ewidencją zasobu a stanem faktycznym i uniknięcie nieprawidłowości, które zostały ujawnione podczas kontroli NIK. [str. 64–66]</p>
<p>20 % kontrolowanych JST odstąpiło od realizacji obowiązku podatkowego, a pozostałe 80 % realizowało obowiązek podatkowy nierzetelnie</p>	<p>W latach 2020–2023 łącznie siedmiu starostów deklarowało i opłacało podatek od nieruchomości Skarbu Państwa w kwocie ogółem 324,1 tys. zł, a pięciu podatek leśny w kwocie ogółem 2,3 tys. zł. Dwóch starostów całkowicie odstąpiło od realizacji obowiązków podatkowych zarówno w zakresie podatku od nieruchomości jak i podatku leśnego, nie składając w latach 2020–2023 deklaracji podatkowych, pomimo że według EGiB, część nierozdysponowanych nieruchomości ujętych w ich zasobie i/lub w sprawozdaniach wypełniała przesłanki ustawowe do objęcia ich tym obowiązkiem. Łączna kwota nieopłaconego podatku, wyliczona szacunkowo na podstawie danych z ewidencji zasobu i EGiB wyniosła dla tych dwóch JST łącznie 278,8 tys. zł.</p>

W pozostałych ośmiu jednostkach starostowie nie podejmowali z własnej inicjatywy działań celem identyfikacji wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym. Podatek od nieruchomości za 2022 r. opłacany był od łącznie 167 działek, a za 2023 r. od 127, w sytuacji, gdy zgodnie z EGiB i rocznym sprawozdaniem z gospodarowania nieruchomościami zasobu³⁴, potencjalnie³⁵ 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 EGiB i rocznego sprawozdania, 1535 nieruchomości potencjalnie³⁶ spełniało przesłanki opodatkowania podatkiem leśnym.

Infografika nr 5

Zestawienie liczby i powierzchni nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym do liczby i powierzchni nieruchomości spełniających przesłanki opodatkowania



Przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

³⁴ Które to sprawozdanie zawiera wykaz nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa (tj. nieprzekazanych innym podmiotom do użytkowania).

³⁵ Ostateczna liczba nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym powinna zostać ustalona po uwzględnieniu zwolnień i wyłączeń ustawowych.

³⁶ J.w.

Łączna kwota potencjalnie nieopłaconego podatku od nieruchomości i podatku leśnego w badanym okresie wynosiła szacunkowo³⁷ 1080,4 tys. zł.

Starostowie Powiatu Radomszczańskiego i Powiatu Łowickiego wprost wyjaśniali w toku kontroli NIK, że podatek opłacany był jedynie na podstawie wezwań o złożenie deklaracji przesłanych przez gminę wraz z wykazem działek. Obszar 10 skontrolowanych jednostek łącznie obejmuje 83 gminy (organem podatkowym jest właściwy miejscowo wójt albo prezydent miasta), przy czym deklaracje na podatek od nieruchomości składane były do 12 z nich (14,5 %), a na podatek leśny do dziewięciu (10,8 %).

Brak weryfikacji nieruchomości pod kątem zasadności opodatkowania przełożył się także w dwóch JST na niezasadnie opłacony przez starostów podatek od nieruchomości w kwocie 15,9 tys. zł, dla których według EGiB Skarb Państwa nie był właścicielem, a w jednym przypadku od budynku, który jak ustalono w toku oględzin NIK, już nie istniał. Ponadto dwóch starostów opłacało w badanym okresie podatek rolny, mimo że zgodnie z art. 3a pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym³⁸ Skarb Państwa jest zwolniony z tego obowiązku. [str. 67–75]

Nieopłacanie podatku od nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do komunalizacji

Starostowie co do zasady nie opłacali podatku od nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji lub objętych postępowaniem komunalizacyjnym, gdyż uznawali, że nieruchomości te przeszły z mocy prawa na rzecz gmin, przy czym brak było jedynie decyzji Wojewody potwierdzającej ten fakt. Z uwagi na przyjętą przez skontrolowane jednostki interpretację przepisów prawa dotyczących komunalizacji nieruchomości, starostowie, przyjmując, że nieruchomości te stanowią własność gmin, nie podejmowali niezbędnych działań celem ich identyfikacji w ramach swojej właściwości miejscowej, a w konsekwencji weryfikacji ich pod kątem zasadności opodatkowania. Obowiązek podatkowy w przypadku zaistnienia ustawowych przesłanek, realizowany był jedynie przez trzy jednostki i obejmował pięć nieruchomości Skarbu Państwa objętych postępowaniem komunalizacyjnym.

Jednocześnie w pięciu kontrolowanych jednostkach w ewidencjach zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, wbrew postanowieniom art. 228 ugn, w latach 2020–2023 ujęto odpowiednio 102, 105, 105 i 117 nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji lub objętych postępowaniem komunalizacyjnym. W dwóch JST 671 nieruchomości Skarbu Państwa nie było ujmowanych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, właśnie z uwagi na postanowienia art. 228 ugn. Ponadto w okresie objętym kontrolą toczyły się postępowania komunalizacyjne obejmujące łącznie 702 nieruchomości³⁹.

Zdaniem NIK ani posiadanie przez daną nieruchomość należąca do Skarbu Państwa cech, które wskazują na zasadność podjęcia na podstawie art. 18 ust. 1 ustawę komunalizacyjnej postępowania, ani wszczęcie postępowania w tej sprawie, czy nawet wydanie decyzji, ale nie mającej jeszcze przymiotu ostateczności, nie uzasadnia odstąpienia⁴⁰ od opodatkowania takiej nieruchomości u Skarbu Państwa, jeśli nie zachodzą przesłanki określone w art. 3 ust. 1 pkt 4 upiopl, ani też nie mają miejsca inne wyłączenia ustawowe. [str. 75–77]

Z reguły terminowo składano deklaracje podatkowe i opłacano podatek

Kontrolowane jednostki terminowo składały deklaracje podatkowe. Wyjątek stanowiło siedem deklaracji złożonych przez Starostwo Powiatowe w Radomsku z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 11 dni. W Mieście Piotrkowie Trybunalskim z opóźnieniem opłacono dwie raty podatku za luty 2020 r. i za kwiecień 2022 r. a deklaracje w latach 2020, 2021 i 2023 składane były przez osobę do tego nie upoważnioną. [str. 77]

³⁷ Kwota wyliczona na podstawie danych z EGiB i nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania zasobem. Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać ustalona po weryfikacji nieruchomości przez JST, z uwzględnieniem zwolnień i wyłączeń ustawowych.

³⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 333, ze zm.

³⁹ Nieruchomości o różnym klasoużytku, w tym objęte zwolnieniem podmiotowym i przedmiotowym.

⁴⁰ Wyrok NSA z 4 listopada 2020 r. (II FSK 2723/18), wyrok WSA w Lublinie z 17 kwietnia 2018 r. (I SA/Lu 88/18), odpowiedź na interpelację poselską nr 1983 z 18 kwietnia 2016 r.

4. WNIOSKI

**Starostwie
i Prezydenci miast
na prawach powiatu**

- 1) Zintensyfikowanie działań w celu zaktualizowania i uzupełnienia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodarować powinien starosta.
- 2) Wprowadzenie mechanizmów zapewniających bieżącą aktualizację ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie toczących się i zakończonych postępowań sądowych i administracyjnych.
- 3) Wprowadzenie mechanizmów 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.
- 4) Wzmocnienie nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym podjęcie skutecznych działań zapewniających wyeliminowanie przypadków nieuprawnionego korzystania z tych nieruchomości.
- 5) 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.
- 6) Wprowadzenie mechanizmów zapewniających rzetelne i bieżące ewidencjonowanie podlegających komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa.
- 7) Podjęcie działań celem ustalenia stosownych metod wyceny i ujęcia w ewidencji pozabilansowej nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa.
- 8) Podjęcie skutecznych działań celem ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego.

Celem zapewnienia właściwego nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zainicjowanie działań celem podjęcia przez Radę Ministrów inicjatyw ustawodawczych mających na celu:

**Wnioski *de lege ferenda*
do ministra kierującego
działem budownictwo,
planowanie
i zagospodarowanie
przestrzenne
oraz mieszkalnictwo**

1) Modyfikację postanowień art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskutek której starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu zostaliby zobowiązani do ewidencjonowania w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości planowanych do objęcia postępowaniem komunalizacyjnym, jak i już objętych wszczętym postępowaniem, do czasu uprawomocnienia się ostatecznej decyzji Wojewody i dokonania stosownych zmian w księgach wieczystych;

2) Ujednoczenie obowiązków ewidencyjnych starostów wobec nieruchomości Skarbu Państwa komunalizowanych na mocy różnych przepisów, w tym m.in.: na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych; ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, czy ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Uzasadnienie:

Obecnie art. 228 ugn wyłącza nieruchomości komunalizowane na podstawie ustawy komunalizacyjnej z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonej przez właściwych miejscowo starostów pomimo tego, że do czasu uprawomocnienia się decyzji komunalizacyjnej wydanej przez Wojewodę, nieruchomości te wciąż stanowią własność Skarbu Państwa. Ponadto art. 228 ugn wprowadza wyłączenie jedynie dla nieruchomości komunalizowanych na podstawie ustawy komunalizacyjnej, pomijając inne regulacje prawne na podstawie których nieruchomości, po spełnieniu określonych przesłanek, przechodzą na własność gmin. Zmiana postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami w powyższym zakresie umożliwiłaby ujednoczenie działań starostów wobec ogółu nieruchomości Skarbu Państwa niezarządzanych przez inne podmioty uprawnione do działania i ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie przepisów szczególnych, a także zapewniłaby stosowny nadzór nad tymi nieruchomościami. Obecnie, z uwagi na ww. uregulowania prawne nieruchomości te nie są ujmowane w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonej przez starostów jak i w ewidencji nieruchomości gminnych. Jednocześnie powzięcie przez starostów informacji o skali nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji wskutek wprowadzenia ich do ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, mogłoby istotnie wpłynąć na przyśpieszenie działań komunalizacyjnych. Za wprowadzeniem takiego rozwiązania przemawia również charakter decyzji komunalizacyjnej, przedmiotem której jest rozstrzygnięcie czy dana nieruchomość podlega komunalizacji, albowiem dopiero od chwili jej uprawomocnienia gmina może skutecznie powoływać się w obrocie na swoje prawo i prawem tym rozporządzać.

3) Wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami minimalnego zakresu rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, celem zapewnienia jednolitości i rzetelności ich sporządzania.

Uzasadnienie:

W obecnym stanie prawnym ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadza obowiązek sporządzania przez starostów rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu i przekazywania go Wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następnego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Jak wynika z kontroli Najwyższej Izby Kontroli, ogólny zakres czy wzór sprawozdania określa właściwy miejscowo Wojewoda. Przy czym z uwagi na brak regulacji prawnych w tym zakresie, JST nie zawsze sporządzają sprawozdania zgodnie z przekazanym wzorem, niekiedy nie uzupełniają większości danych w nim określonych bądź przygotowują je w sposób

zróżnicowany. Przyjęcie jednolitego w skali kraju wzoru sprawozdania bądź wprowadzenie do ustawy minimalnego zakresu danych jakie powinny być w nim zawarte nałoży na JST ustawowy obowiązek prawidłowego ich przygotowania, a sprawozdania te będą istotnym i wzajemnie porównywalnym źródłem informacji o nieruchomościach Skarbu Państwa.

**Wniosek
de lege ferenda
do ministra
kierującego działem
finanse publiczne**

4) Wprowadzenie do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i ustawy o podatku leśnym stosownych zmian legislacyjnych mających na celu jednoznaczne określenie obowiązków podatkowych spoczywających na starostach i prezydentach miast na prawach powiatu w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa, w tym przeznaczonych do komunalizacji, lub rozważenie zasadności realizowania obowiązków podatkowych dotyczących nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa, gospodarowanych przez starostów.

Uzasadnienie:

Jak wynika z kontroli NIK starostowie nie wywiązywali się rzetelnie z obowiązku weryfikacji nieruchomości pod kątem ich opodatkowania, a następnie składania deklaracji i uiszczania należności. Ponadto nie zawsze otrzymywali od Wojewody środki na realizację ww. obowiązków. Obowiązki te nie były także realizowane w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do komunalizacji, co wynikało z przeświadczenia starostów, że nieruchomości stanowią już własność gmin. Obecne regulacje prawne w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego „zwalniają” Skarb Państwa z obowiązków podatkowych dotyczących własnego majątku jedynie w przypadku, gdy nieruchomością gospodaruje inny podmiot, także bez tytułu prawnego. Inaczej niż w przypadku podatku rolnego, w zakresie, którego Skarb Państwa podlega zwolnieniu podmiotowemu. Z uwagi na powyższe, zdaniem NIK zasadnym jest podjęcie działań celem jednoznacznego uregulowania obowiązków podatkowych nałożonych na starostów podejmujących działania w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

5) Jednoznaczne uregulowanie w ustawie o rachunkowości obowiązków nałożonych na starostów działających w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa w zakresie inwentaryzacji powierzonego im do gospodarowania majątku Skarbu Państwa oraz prowadzenia ewidencji pozabilansowej tego mienia.

Uzasadnienie:

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z ustawą o rachunkowości JST zobowiązane są do przeprowadzania na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzacji m.in. środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji w drodze spisu z natury czy środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Ustawa o rachunkowości wprowadza także obowiązek inwentaryzowania drogą spisu z natury mienia powierzonego. Nieruchomości powierzone starostom do gospodarowania nie stanowią aktywów powiatu, dlatego też według wytycznych Ministra Finansów powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej prowadzonej ilościowo i wartościowo. Starosta jest jedynym podmiotem dysponującym dokumentacją źródłową (obejmującą m.in. ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, księgi wieczyste, umowy udostępnienia nieruchomości, EGiB, ewidencję pozabilansową) umożliwiającą przeprowadzanie rzetelnej inwentaryzacji nieruchomości, w tym gruntów i budynków i weryfikacji stanu mienia Skarbu Państwa. Przy czym z uwagi na rodzaj majątku jakim są grunty, nie istnieje możliwość ich inwentaryzacji metodą spisu z natury i konieczne jest stosowanie metody weryfikacji. Jak wynika z kontroli Najwyższej Izby Kontroli wszystkie jednostki nieprawidłowo przeprowadzały inwentaryzację powierzonego im mienia Skarbu Państwa lub nie przeprowadzały jej wcale, w części przyjmując, że nie mają takiego obowiązku. Dlatego też zdaniem NIK zasadnym jest jednoznaczne uregulowanie zasad inwentaryzacji mienia powierzonego przez Skarb Państwa starostom, w przepisach powszechnie obowiązujących.

**Wniosek
de lege ferenda
do ministra
kierującego działem
Środowisko**

6) Wprowadzenie stosownych zmian legislacyjnych do ustawy o lasach, zapewniających usprawnienie procesu przejmowania w zarząd nieruchomości leśnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

W obecnym stanie prawnym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie o lasach, lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. W ramach sprawowanego zarządu PGL LP powinny prowadzić gospodarkę leśną, gospodarować gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzić ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalać jego wartość. Z mocy prawa część nieruchomości leśnych, m.in. tych będących w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi przeszła na własność PGL LP. Jednocześnie związane z przejściem zarządu przekazanie władania może nastąpić po uprzednim wydzieleniu geodezyjnym nieruchomości stanowiącej przedmiot przekazania i za sporządzeniem przez strony, tj. Wojewodę lub dotychczasowego zarządcę i PGL LP, protokołu zdawczo-odbiorczego. Jak wynika z kontroli NIK, JST w sposób niejednolity interpretowały powyższe regulacje, w części ujmując nieruchomości leśne w zasobach do czasu otrzymania protokołów, a w części wyłączały je z zasobu przyjmują, że z mocy prawa nieruchomościami tymi zarządzają PGL LP. W wyjaśnieniach JST przywoływały pismo Ministra Środowiska⁴¹, w którym wskazano na trudności w przejmowaniu gruntów leśnych przez PGL LP oraz przypadki niezasadnego odmawiania przez nadleśniczych przejęcia takich gruntów m.in. z uwagi na określony ich kształt czy brak drogi dojazdowej. Opisane powyżej rozbieżności co do interpretacji przepisów prawa skutkują brakiem stosownego nadzoru nad częścią nieruchomości leśnych będących własnością Skarbu Państwa. Z uwagi na powyższe, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędne są zmiany legislacyjne mające na celu usprawnienia gospodarki nieruchomościami leśnymi Skarbu Państwa oraz zasad przekazywania ich w zarząd PGL LP.

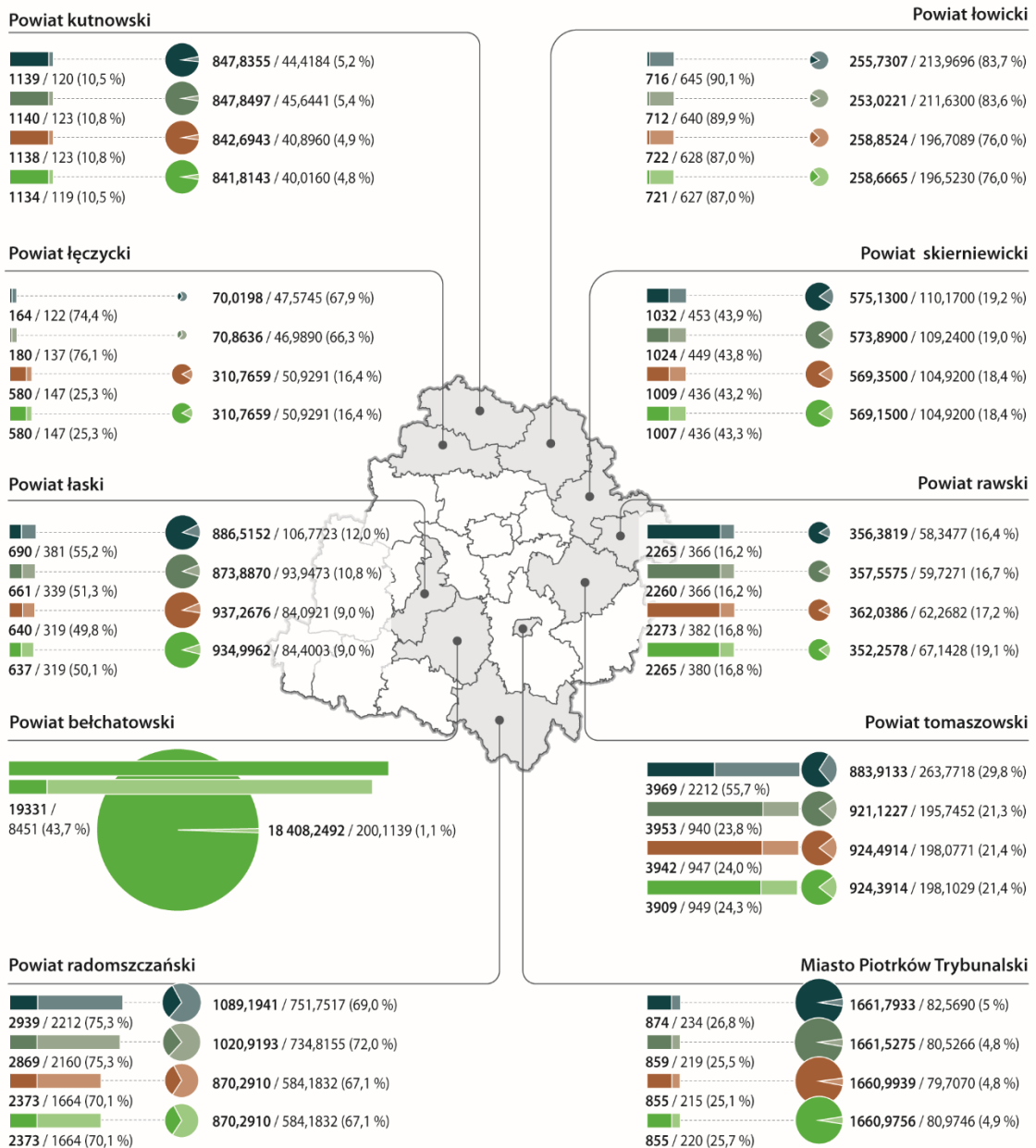
⁴¹ Pismo z 6 października 2017 r. znak DL-II.6515.1.2017.KM.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 10 skontrolowanych jednostkach liczba nieruchomości Skarbu Państwa ujęta w ewidencjach zasobu wynosiła 32 812 działek o powierzchni 25 131,5579 ha, w tym nieruchomości nierozdysponowane stanowiły odpowiednio 40,6 % działek (13 312) i 6,4 % powierzchni (1606,3312 ha).

Infografika nr 6

Zestawienie liczby i powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencjach zasobu kontrolowanych jednostek z liczbą nieruchomości nierozdysponowanych



stan na dzień
31 grudnia 2020
XX / XX (XX %)

stan na dzień
31 grudnia 2021

stan na dzień
31 grudnia 2022

stan na dzień
30 kwietnia 2023

liczba nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji zasobu ogółem, w tym liczba nieruchomości nierozdysponowanych ujętych w ewidencji zasobu, % nierozdysponowanych nieruchomości w ewidencji zasobu

XX / XX (XX %)

powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji zasobu (ha), w tym powierzchnia nieruchomości nierozdysponowanych ujętych w ewidencji zasobu (ha), % powierzchni nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa w ewidencji zasobu

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

5.1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Zasoby kadrowe

Starostowie w sposób nieprawidłowy i nierzetelny prowadzili ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa obejmującą nieruchomości nierozdysponowane. W każdej z 10 kontrolowanych JST ewidencje nie obejmowały części nieruchomości, dla których według EGiB właścicielem był Skarb Państwa. Jednocześnie obejmowały nieruchomości, których właścicielem lub podmiotem uprawnionym do ich ewidencjonowania był inny podmiot. Ponadto ewidencje połowy kontrolowanych jednostek nie były prowadzone według nomenklatury EGiB.

We wszystkich kontrolowanych JST wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiadające za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym za realizację zadań wynikających z ugn. Poszczególني pracownicy posiadali odpowiednie wykształcenie albo zapewniono im dostęp do systematycznych szkoleń tematycznych. Liczba pracowników realizujących zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa w poszczególnych jednostkach wynosiła od jednej osoby w Starostwie Powiatowym w Skierniewicach do 12 w Starostwie Powiatowym w Bełchatowie.

W czterech jednostkach⁴² pracownicy realizowali zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa na podstawie procedur wynikających z zarządzeń starosty, a w pozostałych sześciu⁴³, z uwagi na brak regulacji wewnętrznych, na podstawie powszechnie obowiązujących aktów normatywnych.

We wszystkich jednostkach wyodrębniono komórki odpowiedzialne za prowadzenie EGiB, przy czym w trzech JST⁴⁴ w okresie objętym kontrolą nie zatrudniono geodety powiatowego, przy pomocy którego starosta – na podstawie art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b Pgik, jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej – zobowiązany jest wykonywać swoje zadania. Przyczynami powyższego był brak zgłoszeń, na publikowane przez starostów ogłoszenia o naborze, osób posiadających wymagane wykształcenie i doświadczenie zawodowe.

Brak zgodności ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z EGiB

Wszystkie skontrolowane JST prowadziły ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w formie elektronicznej, w tym dwie⁴⁵ za pomocą dedykowanego oprogramowania lub modułu oprogramowania, a osiem za pomocą ogólnodostępnych arkuszy kalkulacyjnych⁴⁶.

Pomimo wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 1c pkt 1 ugn obowiązku zachowania zgodności ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z EGiB, żadna z kontrolowanych jednostek nie wprowadziła systemowych rozwiązań zapewniających weryfikację tych ewidencji przez właściwe komórki merytoryczne tłumacząc to w głównej mierze brakiem wymogów prawnych. W jednej JST⁴⁷, moduł służący prowadzeniu ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa połączony był z oprogramowaniem obsługującym EGiB, umożliwiając bieżący wgląd w EGiB, co i tak nie zapewniło pełnej zgodności między ewidencjami.

We wszystkich skontrolowanych starostwach stwierdzono, że ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była z pominięciem nieruchomości, dla których według EGiB właścicielem lub posiadaczem samoistnym był Skarb Państwa i dla których w tej ewidencji nie wskazano innego podmiotu zobowiązanego do gospodarowania/ewidencjonowania nieruchomościami Skarbu Państwa na podstawie przepisów szczególnych. Jak wyjaśniali kierownicy jednostek kontrolowanych, powyższe spowodowane było brakiem dokumentacji źródłowej (np. księgi wieczystej, aktu notarialnego, decyzji, postanowień) potwierdzającej, że Skarb Państwa jest właścicielem tych nieruchomości.

⁴² Starostwo Powiatowe w: Radomsku, Bełchatowie, Tomaszowie Mazowieckim i Miasto Piotrków Trybunalski.

⁴³ Starostwo Powiatowe w: Skierniewicach, Łasku, Rawie Mazowieckiej, Łęczycy, Łowiczu i Kutnie

⁴⁴ Starostwo Powiatowe w: Rawie Mazowieckiej, Tomaszowie Mazowieckim oraz Skierniewicach.

⁴⁵ Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej i Miasto Piotrków Trybunalski.

⁴⁶ Starostwo Powiatowe w: Kutnie, Łowiczu, Łasku, Tomaszowie Mazowieckim, Bełchatowie, Skierniewicach i Radomsku. Ponadto w Starostwie Powiatowym w Kutnie i Radomsku pomocniczo ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była przy pomocy dedykowanego oprogramowania, w którym systematycznie zakładano kartoteki poszczególnych nieruchomości.

⁴⁷ Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 1 PgiK, w EGiB wykazuje się właściciele nieruchomości (w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa także podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu w rozumieniu przepisów ugn znajdują się te nieruchomości) i samoistnych posiadaczy gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli. Ponadto w EGiB rejestrowane są stany prawne wynikające z określonych dokumentów urzędowych, a dane dotyczące właścicieli nieruchomości uwidacznia się na podstawie wpisów dokonanych w księgach wieczystych, prawomocnych orzeczeń sądowych, umów zawartych w formie aktu notarialnego, ostatecznych decyzji administracyjnych, ale także dyspozycji zawartych w aktach normatywnych. Dane zawarte w EGiB – wypis z rejestru gruntów – mają walor dokumentu urzędowego, stanowią dowód tego co zostało w nich stwierdzone i z tego względu korzystają z domniemania zgodności danych wykazanych w tej ewidencji ze stanem rzeczywistym. Przeciwdowodem pozwalającym skorygować dane w niej zawarte może być inny dokument o tożsamym charakterze⁴⁸. W konsekwencji brak założonej księgi wieczystej nie przesądza jednoznacznie, że ich właścicielem nie jest Skarb Państwa. Wręcz przeciwnie, zapisy ujęte w EGiB wskazujące, że właścicielem lub posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa, korzystają z domniemania zgodności danych wykazanych w ewidencji ze stanem rzeczywistym⁴⁹. Starosta z kolei zobowiązany jest do prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zgodnie z katastrum oraz oznaczania w niej nieruchomości Skarbu Państwa według księgi wieczystej oraz EGiB. Liczba nieruchomości Skarbu Państwa nieujętych⁵⁰ z ww. przyczyny w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa we wszystkich kontrolowanych jednostkach wynosiła łącznie 6347⁵¹ działek, co stanowiło 19,3 % wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w zasobach 10 skontrolowanych JST, w tym 47,7 % nieruchomości nierozdysponowanych.

Przykłady

Starostwo Powiatowe w Radomsku

Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wg stanu na 30 kwietnia 2023 r. nie obejmowała 3380⁵² nieruchomości, które były zaewidencjonowane w EGiB jako stanowiące własność Skarbu Państwa. W konsekwencji nieruchomości te nie były wykazywane w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem.

Działający z up. Starosta Kierownik Referatu oświadczył, iż w ewidencji zasobu Skarbu Państwa nie ujmowano nieruchomości z nieuregulowanym stanem prawnym i z nieustaloną własnością, (jak m.in.: rowy, drogi, lasy, łąki i wody płynące, oraz w 51 przypadkach w wyniku przeoczenia).

Starostwo Powiatowe w Skierniewicach

W latach 2020–2023, w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ujęto odpowiednio: 159, 162, 176 i 125 nieruchomości widniejących w EGiB jako nieruchomości Skarbu Państwa, dla których nie wskazano innego podmiotu ewidencjonującego te nieruchomości na podstawie przepisów szczególnych.

Jak wyjaśnił Starosta, w większości przypadków (po 107 nieruchomości w 2020 r. i 2021 r. oraz 119 w 2022 r. i 80 w 2023 r.) było to spowodowane faktem, iż posiadają one nieuregulowany stan prawny, dlatego wpisu w EGiB dokonano na podstawie wpisu do rejestru operatu ewidencji gruntów

⁴⁸ Zgodnie z art. 24 ust. 2b pkt 1 PgiK 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. W braku podstaw do wykazywania w EGiB właściciela nieruchomości, rozporządzenie w sprawie EGiB przewiduje wprowadzenie zapisów „właściciel nieustalony”.

⁴⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 16 grudnia 2021 r. (sygn. akt II Sa/Lu 690/21) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 29 marca 2012 r. (sygn. ant III SA/Po 945/11).

⁵⁰ Stan na 30 kwietnia 2023 r.

⁵¹ Dane nie obejmują liczby nieruchomości z powiatu tomaszowskiego, dla którego nieprawidłowość sformułowano w ujęciu ogólnym, z pominięciem danych liczbowych.

⁵² Z wyłączeniem gruntów pod wodami płynącymi.

(dokumentów źródłowych), a nie ujęto ich w zasobie i sprawozdaniach. W pozostałych przypadkach nieruchomości nie ujęto w zasobie i w sprawozdaniach w wyniku przeoczenia (po 22 w 2020 r. i 2021 r. oraz 39 w 2022 r. i 27 w 2023 r.).

Starostwo Powiatowe w Bełchatowie

W powiecie bełchatowskim 2556 działek zamieszczonych w EGiB jako nieruchomości Skarbu Państwa, dla których nie wskazano innych podmiotów ewidencjonujących nieruchomości na mocy przepisów szczególnych, nie zostało uwzględnionych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonym w Starostwie.

Starosta wyjaśnił, że w 2331 z 2556 wytypowanych przypadkach niepełny zasób spowodowany był dużą ilością działek, uzupełnianą i aktualizowaną ręcznie w arkuszu Open Office Calc. Jako pozostałe przyczyny Starosta wskazał: prowadzenie zasobu użytkowania wieczystego w oddzielnym programie, który nie jest powiązany elektronicznie z programem EWOPIS, brak kierowania decyzji organów, które powodują zmiany w zakresie nieruchomości np. decyzje podziałowe nieruchomości, zmiany granic Gminy Bełchatów i Gminy Kleszczów oraz omyłki pisarskie w oznaczeniach numeracji obrębów.

Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim

Żadna z nieruchomości, dla których według EGiB Skarb Państwa był samoistnym posiadaczem, nie były w Starostwie włączane do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i w konsekwencji m.in. wykazywane w sprawozdaniach rocznych z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Starosta wyjaśnił m.in., że działki o nieuregulowanym stanie prawnym, ze względu na brak tytułu własności Skarbu Państwa, nie stanowią zasobu, o którym mowa w art. 21 ugn. Tytułem prawnym do nieruchomości może być aktualny odpis z księgi wieczystej, prawomocne postanowienie sądu, ostateczna decyzja administracyjna, umowa notarialna, a nie wypis z rejestru gruntów i budynków. W takich przypadkach to Starosta nie ma legitymacji do włączenia działek do zasobu, a tym samym do jakiegokolwiek gospodarowania nimi. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem ewidencja gruntów nie może przesądzać o własności nieruchomości.

NIK wskazuje, że brak uwzględniania ww. działek w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, skutkowało nieuzasadnionym wyłączeniem ich z grupy nieruchomości objętych nadzorem starostów. Co istotne, brak wiedzy co do faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości, w konsekwencji może prowadzić do użytkowania ich przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości, a wieloletni okres takiego użytkowania skutkować nabyciem ich własności w drodze zasiedzenia. Co więcej, wobec tych nieruchomości starostowie nie realizowali pozostałych obowiązków wynikających z ugn, m.in. związanych z ich zabezpieczeniem przed uszkodzeniem lub zniszczeniem oraz nie weryfikowali ich pod kątem zasadności objęcia obowiązkiem podatkowym.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK wносиła m.in. o podjęcie skutecznych działań mających na celu uzupełnienie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodarować powinien starosta. Jednostki u których stwierdzono powyższe nieprawidłowości zobowiązały się do aktualizacji ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, m.in. poprzez wprowadzenie oprogramowania powiązanego z EGiB, umożliwiającego zsynchronizowanie ewidencji i bieżące uzupełnianie zasobu o wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa którymi gospodarować powinien Starosta, w tym będące w posiadaniu samoistnym Skarbu Państwa.

W toku kontroli NIK zidentyfikowano także przypadki zaniżenia liczby nieruchomości Skarbu Państwa ujawnianych w ewidencji zasobu, tj. m.in.: w Starostwie Powiatowym w Łęczycy nie uwzględniano w ewidencji w latach 2020–2021 390 działek o łącznej powierzchni 236,0838 ha przekazanych

w nieodpłatny trwały zarząd GDDKiA; w Starostwie Powiatowym w Łasku pominięto sześć działek o powierzchni 0,641 ha, dla których Skarb Państwa był współwłaścicielem; w Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim przez przeoczenie nie ujęto pięciu działek Skarbu Państwa o powierzchni 1,9599 ujętych w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a dodatkowo w 2022 r. dziewięciu działek dla których właścicielem był Skarb Państwa.

Łączna liczba nieruchomości nieuwjawnionych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wynosiła w latach 2020–2023 odpowiednio: 918, 897, 527 i 6403.

W latach 2020–2023 kontrolowane JST ujawniały w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa odpowiednio: 590 (4,3 % nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w zasobach 10 kontrolowanych JST), 567 (4,2 %), 560 (4,1 %) i 2331 (7,1 %) działek⁵³ przy braku podstaw prawnych lub wbrew EGiB. Były to nieruchomości: co do których toczyły się postępowania na podstawie ustawy komunalizacyjnej (w czterech JST⁵⁴ odpowiednio 102, 105, 105 i 117 pozycji), nieruchomości nieuwzględnione w EGiB dla gruntów Skarbu Państwa (dla dwóch jednostek⁵⁵ odpowiednio: 20, 25, 27 i 1786 działek), lub nieruchomości którymi z mocy prawa gospodarować powinny inne podmioty, jak PGL LP czy Wody Polskie, lub według EGiB ich właścicielem nie był Skarb Państwa (dla siedmiu JST odpowiednio 468, 437, 428, 428 pozycji).

Przykłady

Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim

Jako nieruchomości nierozdysponowane, zaewidencjonowano pięć działek, które od dnia 1 stycznia 2018 r. stanowiły mienie Wód Polskich i od tej daty powinny zostać wykreślone z zasobu.

Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej

W latach 2020–2023 Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej identyfikowało w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa jako nierozdysponowane, 56 nieruchomości o łącznej powierzchni 6,8043 ha, mimo że w 2012 r. Skarb Państwa przekazał przedmiotowe działki w użyczenie Wojewódzkiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi na okres 10 lat, tj. do końca 2022 r.

W badanym okresie w ewidencjach zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonych przez starostów w sposób niejednolity ujmowano nieruchomości Skarbu Państwa oznaczone w EGiB jako lasy „Ls”. Zasoby większości⁵⁶ jednostek uwzględniały ww. nieruchomości leśne, dla których właścicielem był Skarb Państwa i jednocześnie dla których nie wskazano jako podmiotu władającego/gospodarującego PGL LP czy właściwego miejscowo nadleśnictwa, bądź podmiotem władającym według EGiB był właściwy miejscowo starosta. Jednocześnie, przy braku uzasadnienia, część tożsamo oznaczonych nieruchomości była ewidencjonowana jedynie EGiB i nie włączano ich do ewidencji zasobu.

Przykłady

Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej

W latach 2020–2023 w ewidencji Zasobu Skarbu Państwa każdego roku ujmowano odpowiednio 166, 166, 167 i 167 działek w całości lub w części działki sklasyfikowane jako działki leśne „Ls”, stanowiące własność Skarbu Państwa, bez wskazania podmiotu władającego o łącznej powierzchni: 37,2564 ha, 37,2564 ha, 38,0342 ha, 37,5359 ha i wykazywano je w sprawozdaniach z gospodarowania zasobem Skarbu Państwa. Jednocześnie 10 innych działek leśnych zaewidencjonowanych było wyłącznie w EGiB, z pominięciem ewidencji zasobu Skarbu Państwa.

⁵³ W tym 1722 nieruchomości w Starostwie Powiatowym w Bełchatowie.

⁵⁴ Starostwo Powiatowe w: Łęczycy, Rawie Mazowieckiej, Bełchatowie i Miasto Piotrków Trybunalski.

⁵⁵ Starostwo Powiatowe w Skierniewicach i w Powiecie Bełchatowskim.

⁵⁶ Z wyjątkiem Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

Starosta Powiatu Rawskiego wskazał, iż do czasu przekazania przez Wojewodę władania związanego z przejściem w zarząd Lasów Państwowych, działki te wykazywane są w zasobie Skarbu Państwa oraz sprawozdaniach jako nierozdysponowane i dopóki nie wpłynie protokół przekazujący działki przez Wojewodę do Lasów Państwowych, nie ma podstaw wpisania podmiotu władającego.

Starostwo Powiatowe w Łasku

W ewidencji zasobu wg stanu na koniec 2020 r., 2021 r., 2022 r. oraz na dzień 30 kwietnia 2023 r. a w konsekwencji w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami za lata 2020, 2021 i 2022 ujęto, jako nieruchomości nierozdysponowane przeznaczone do przekazania Lasom Państwowym w trybie art. 74 ustawy o lasach, odpowiednio 151 o powierzchni 46,1462 ha, 120 o powierzchni 35,8139 ha oraz po 110 wg stanu na koniec 2022 r. i 30 kwietnia 2023 r. o powierzchni 30,5313 ha gruntów leśnych lub przeznaczonych do zalesienia. Jednocześnie nie ujęto w zasobie 47 nieruchomości wykazanych w EGiB jako nieruchomości Skarbu Państwa (brak wskazania jako podmiotu władającego/gospodarującego Lasów Państwowych czy właściwych Nadleśnictw), w odniesieniu do których Starosta wyjaśnił, że przyczyną braku wprowadzania ich do zasobu był fakt, że stanowią one z mocy prawa własność Lasów Państwowych.

Według Starosty ujęcie ww. nieruchomości w zasobie oraz w sprawozdaniach, jako nierozdysponowane było uzależnione od prowadzonych postępowań w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim, stanowisk właściwych Nadleśnictw czy zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Działki są przekazywane na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego zawartego między Nadleśnictwem a Wojewodą i po zgłoszeniu zmian (złożenia wniosku) w Wydziale Geodezji i Kartografii zostaje wprowadzona zmiana w EGiB, a w następstwie do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 2 ugn ustawa ta nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, w tym m.in. ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Lasem w rozumieniu tej ustawy jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków; związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. Lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza PGL LP, w wyłączeniu lasów: będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów. W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość. Zgodnie z art. 74 ustawy o lasach, lasy państwowe stanowiące własność Skarbu Państwa, niebędące w zarządzie Lasów Państwowych: pozostające pod zarządem innych ministrów i nieprzekazane z państwowego gospodarstwa leśnego, wyłączone z państwowego gospodarstwa leśnego w trybie art. 14 ust. 1 ustawy, o której mowa w pkt 1, i przekazane pod zarząd innych ministrów – w okresie jednego roku od wejścia w życie ustawy przeszły w zarząd Lasów Państwowych. Również lasy i grunty przeznaczone do zalesienia, znajdujące się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi, przechodzą w zarząd Lasów Państwowych. Przy czym zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o lasach związane z przejściem zarządu przekazanie władania lasami dokonywane jest odpowiednio przez dotychczasowych zarządców, a lasami i gruntami przeznaczonymi do zalesienia przez wojewodów. Przekazanie władania może nastąpić po uprzednim wydzieleniu geodezyjnym nieruchomości stanowiącej przedmiot przekazania, a z przekazania władania strony powinny sporządzić protokół zdawczo-odbiorczy.

Zdaniem NIK przepisy ustawy o lasach są przepisami szczególnymi wobec ugn i z tego względu ciężar gospodarowania lasami państwowymi spoczywać powinien w głównej mierze na PGL LP. Jednocześnie 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. Uwzględniając brzmienie art. 11 ugn podmiotem właściwym w tym zakresie jest starosta, który ponadto dysponuje ustawowym uprawnieniem do inicjowania i podejmowania z urzędu wszelkich działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego nieruchomości objętych zakresem swojej własności miejscowej, w tym wnioskowania na podstawie art. 24 ust. 2a pkt 1 Pgik o zmianę wpisów w EGiB. W wyniku kontroli NIK Starosta Radomszczański poinformował w informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych, że wskutek kontroli wystąpił do Wojewody Łódzkiego z wnioskiem o przekazanie w zarząd PGL LP 614 działek Skarbu Państwa, które posiadają uregulowany stan prawny.

W Mieście Piotrkowie Trybunalskim ewidencja zasobu nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona przez Prezydenta Miasta obejmowała z kolei 83 nieruchomości oznaczone jako lasy i gospodarowane według EGiB przez PGL LP, o łącznej powierzchni 1415 ha, które nie powinny być w niej ujęte w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 3 ustawy o lasach, zgodnie z którymi lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza PGL LP, które w ramach sprawowanego zarządu prowadzi gospodarkę leśną, gospodaruje gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzi ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustala jego wartość.

**Nieprawidłowe
oznaczenie
nieruchomości
w zasobie**

Zgodnie z art. 23 ust. 1c pkt 1 ugn ewidencjonowanie nieruchomości powinno zapewniać oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej i katastru nieruchomości. Pięciu⁵⁷ starostów prowadziło ewidencję zasobu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa według nomenklatury i identyfikatorów nieruchomości, o których mowa w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie EGiB bądź moduł oprogramowania, za pomocą którego prowadzona była ewidencja umożliwiał bezpośredni wgląd w nieruchomość wraz z jej oznaczeniem. Pięć JST⁵⁸ nie prowadziło ewidencji, w odniesieniu do gruntów lub budynków i lokali, będących własnością Skarbu Państwa według ww. oznaczeń, część nieruchomości ewidencjonując w grupach, bez oznaczenia ich indywidualnych powierzchni, co uniemożliwiało potwierdzenie zgodności z EGiB bez wglądu w dokumentację źródłową.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Łowiczu

W okresie objętym kontrolą działki, w tym ich powierzchnie, ewidencjonowano na ogół zbiorczo – według księgi wieczystej bądź tego samego obrębu (na podstawie dokumentu przekazania lub nabycia przedmiotowych nieruchomości), ze wskazaniem numeru działki oraz jej położenia (nazwy obrębu i gminy). Nie ewidencjonowano również odrębnie budynków.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, taki sposób prowadzenia ewidencji zasobu wynikał z braku zgłaszanych przez Wojewodę uwag w przedmiotowym zakresie. Jednocześnie Starosta przyznał, że powyższy sposób ewidencjonowania nieruchomości w zasobie był przyczyną ujawnionych w toku niniejszej kontroli rozbieżności w powierzchni tych nieruchomości, w stosunku do wykazywanej w sprawozdaniach przekazywanych do Wojewody Łódzkiego.

Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim

W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa podawano numer działki lub działek wchodzących w skład nieruchomości, numer i nazwę obrębu oraz nazwę gminy, zaś dla budynków nie stosowano odrębnych oznaczeń. Dla danej nieruchomości zapisów dokonywano zbiorczo – według jednej księgi wieczystej, bądź innego dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, co dodatkowo utrudniało ustalenie, które

⁵⁷ Starostwa Powiatowe w: Bełchatowie, Radomsku, Skierniewicach oraz Miasto Piotrków Trybunalski.

⁵⁸ Starostwa Powiatowe w: Kutnie, Łowiczu, Łęczycy, Tomaszowie Mazowieckim, Bełchatowie.

budynki faktycznie stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i znajdują się we władaniu Starosty. Przykładowo, dla jednej z nieruchomości w zasobie wpisano: w rubryce *Jednostka ewidencyjna: gmina Inowódz*, w rubryce *Obręb: 0007 Spała*, w rubryce *Numer działki/działek wchodzących w skład nieruchomości: 42/21, 42/22*, w rubryce *Powierzchnia działki (ha): 0,1202*, w rubryce: *Informacje o nieruchomości obiekt budowlany: budynek Sekcji Terenowej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi /.../, dwa budynki garażowe*. Według ewidencji gruntów i budynków nieruchomości te oznaczone były jako: Id działki 101605_2.0007.42/21, Id działki 605_2.0007.42/22, Id budynku 101605_2.0007.10070_BUD, Id budynku 101605_2.0007.10393_BUD. Dla każdej z nieruchomości oddzielnie podano m.in. jej powierzchnię.

Starosta wyjaśnił, że w przypadku dokonywanych w ewidencji gruntów i budynków zamian danych ewidencyjnych bądź uzupełnień tych danych o nowo założone kartoteki budynków, zachodzi konieczność „ręcznego” aktualizowania danych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Przeprowadzane dotychczas modernizacje ewidencji gruntów nie spowodowały automatycznego przeniesienia danych dotyczących wprowadzonych kartotek dla budynków do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Z uwagi na dużą ilość spraw załatwianych przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami oraz problemy kadrowe, nie ujawniono danych dotyczących ujawnianych dla budynków, w tym ich numeracji. Dane te zostaną sukcesywnie uzupełnione.

Starostwo Powiatowe w Bełchatowie

Zasób nieruchomości Skarbu Państwa nie umożliwił identyfikacji budynków i lokali za pomocą indywidualnego identyfikatora zamieszczonego w EGiB. Starosta wyjaśnił, że zasób nieruchomości Skarbu Państwa założony został i prowadzony jest w arkuszu Open Office Calc i nie jest zintegrowany z systemem EW OPIS, co uniemożliwia importowanie danych geodezyjnych do zasobu i zmusza do ręcznego ich wprowadzania do zasobu. Ponadto Starosta wskazał, że w załączniku nr 5 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków został wskazany termin do dnia 31 grudnia 2023 r. na dostosowanie obecnie prowadzonej bazy danych EGiB do przepisów rozporządzenia. W nawiązaniu do złożonych wyjaśnień, NIK zauważa, że obowiązek ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa wynika z ugn, natomiast zgodnie z § 44 ust 1 rozporządzenia ws. EGiB *organ prowadzący EGiB do dnia 31 grudnia 2023 r. dostosuje obecnie prowadzoną bazę danych EGiB do przepisów niniejszego rozporządzenia*, tj. odnosi się do przeprowadzenia modernizacji EGiB – jak słusznie wskazał Starosta, a nie do ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którą w Starostwie prowadzi Wydział Skarbu i Gospodarki Nieruchomościami.

Zdaniem NIK indywidualne ewidencjonowanie poszczególnych działek, budynków i lokali według EGiB nie stoi na przeszkodzie ich grupowaniu w ujęciu funkcjonalno-użytkowym, np. poprzez zbiorcze ujmowanie grupy nieruchomości gruntowych i budynkowych i połączenia gruntu ze znajdującymi się na nim naniesieniami, przy czym połączenie to każdorazowo powinno umożliwić identyfikację każdej działki, budynku i lokalu.

W ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonego w Starostwie Powiatowym w Skierniewicach, przy 51 nieruchomościach ujmowano dane dotyczące zabudowań, które jak ustalono w toku kontroli NIK, nie stanowiły własności Skarbu Państwa tylko osób fizycznych⁵⁹. Jednocześnie przyjęty układ prowadzonej ewidencji nie umożliwił identyfikacji własności zabudowań, przyjmując domniemanie, iż wszystkie nieruchomości w nim ujęte stanowią własność Skarbu Państwa, co skutkowało brakiem rzetelności ewidencji.

⁵⁹ Grunty stanowiły własność Skarbu Państwa, a zabudowania własność osób fizycznych w związku z ustawą z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. z 1974 r. Nr 21, poz. 118, ze zm.), oraz ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. 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) – dalej „nieruchomości siedliskowe”.

Na 200 nieruchomości nierozdysponowanych ujętych w ewidencjach zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wszystkich kontrolowanych JST, osiem⁶⁰ jednostek, dla łącznie 64 nieruchomości (32%) podawało nieprawidłowe dane dotyczące poszczególnych działek w zakresie, o którym mowa w art. 23 ust. 1c pkt 1, 4, 6, 7 ugn, tj. oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej, powierzchni nieruchomości, wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej; przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – profil funkcjonalny strefy planistycznej obejmującej nieruchomość w planie ogólnym gminy; wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa; informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości; informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Łęczycy

W latach 2020–2021 w przypadku 12 spośród 20 nierozdysponowanych nieruchomości objętych szczegółową analizą, wystąpiły błędy w ewidencji zasobu dotyczące: wskazania niewłaściwej powierzchni nieruchomości (dwa przypadki), nieprawidłowego oznaczenia księgi wieczystej (sześć przypadków), wskazania nieprawidłowego przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym bądź (w przypadku jego braku) w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (siedem przypadków).

Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej

Analiza zapisów ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz sprawozdania rocznego za 2022 r. dokonana na próbie 20 wybranych nieruchomości wykazała, że: w pięciu przypadkach zawarte w ewidencji dane dotyczące określenia przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego były niepełne lub niezgodne z obowiązującymi planami; w dwóch przypadkach w ewidencji oraz konsekwentnie w sprawozdaniach rocznych zawarto informacje o toczących się postępowaniach dotyczących stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości, pomimo że zostały one zakończone w styczniu 2019 r.

Miasto Piotrków Trybunalski

W przypadku trzech działek ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa – w dwóch przypadkach w adnotacji o przeznaczeniu wskazano brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy plan taki został uchwalony, zaś w jednym przypadku odnotowano przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako tereny rolne, podczas gdy działka leżała na terenie, dla którego nie było planu. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 1c pkt 4 ugn, zgodnie z którym ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa w ewidencji zasobu obejmuje w szczególności przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Starostwo Powiatowe w Skierniewicach

Na podstawie analizy 20 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa stwierdzono, że: w jednym przypadku nie uzupełniono w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa danych dotyczących księgi wieczystej, pomimo iż dane takie widniały w EGiB; w przypadku czterech nieruchomości, dla których nie założono księgi wieczystej, nie określono w ewidencji zasobu dokumentów potwierdzających posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości; w dwóch przypadkach w ewidencji zasobu wykazano własność Skarbu Państwa w udziale 1/1, przy czym w EGiB wykazano 1/2 i 1/24 własności osoby fizycznej; trzy nieruchomości, w związku z którymi zakończono postępowanie komunalizacyjne w sierpniu 2021 r. nie zostały wykreślone z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

⁶⁰ Starostwa Powiatowe w: Łęczycy, Rawie Mazowieckiej, Łasku, Tomaszowie Mazowieckim, Radomsku, Bełchatowie, Skierniewicach i Miasto Piotrków Trybunalski.

Sprawozdawczość z gospodarowania nieruchomościami

Dziewięć spośród skontrolowanych jednostek sporządzało roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa według wzoru przygotowanego przez Wojewodę Łódzkiego⁶¹, oraz terminowo przekazywało je do Wojewody, stosownie do postanowień art. 23 ust. 1a ugn. Wyjątek stanowiło sprawozdanie przygotowane przez Starostę Powiatu Rawskiego za 2020 r., nie zawierające informacji obejmującej stan techniczny nieruchomości oraz planowany sposób jej rozdysponowania.

Szablon sprawozdania obejmował wykazy nieruchomości Skarbu Państwa: oddanych w trwały zarząd według stanu na dzień sporządzenia, będących przedmiotem sprzedaży w roku sprawozdawczym, pozyskanych do zasobu w wyniku zamiany w roku sprawozdawczym, oddanych w najem/dzierżawę/użyczenie/użytkowanie według stanu na dzień sporządzenia wykazu, przekazanych w drodze darowizny oraz nieruchomości nierozdysponowanych⁶² według stanu na dzień sporządzenia wykazu. Pomimo to, dwie JST⁶³ przygotowywały i przekazywały Wojewodzie Łódzkiemu sprawozdania niezawierające większości wymaganych danych dotyczących nieruchomości nierozdysponowanych.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Bełchatowie

Sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa składane w latach 2020–2022 do Wojewody Łódzkiego nie zawierały danych przewidzianych wzorem sprawozdania określonym przez Wojewodę Łódzkiego w zakresie: tytułu prawnego Skarbu Państwa do nieruchomości, obiektów budowlanych zlokalizowanych na nieruchomości, opisu stanu technicznego, planowanego sposobu rozdysponowania, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości i o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych, a także kosztach utrzymania nieruchomości. Starosta wyjaśnił, że ze względu na sposób prowadzenia, uzupełniania i weryfikowania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz znajdującą się w zasobie bardzo dużą ilość nieruchomości nie udało się jeszcze dokonać pełnego uzupełnienia zasobu z uwzględnieniem wszystkich wymaganych informacji, a brakujące informacje są uzupełniane na bieżąco.

Starostwo Powiatowe w Radomsku

Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa nie zawierały wszystkich danych przewidzianych wzorem sprawozdania określonym przez Wojewodę Łódzkiego w zakresie: obiektów budowlanych zlokalizowanych na nieruchomości, opisu stanu technicznego i planowanego sposobu rozdysponowania – dla ogółu nieruchomości w nich ujawnionych. Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, iż z uwagi na ograniczone środki finansowe, logistyczne, w szczególności kadrowe, jak również bardzo dużą ilość działek będących w zasobie nie było możliwości zweryfikowania wszystkich działek oznaczonych w EGiB, jako budowlane, a tym samym tutejszy organ nie posiadał wystarczającej wiedzy, czy na danej działce znajdują się obiekty budowlane i w jakim są stanie, dlatego też informacje o budynkach i ich stanie budynków nie były przekazywane Wojewodzie.

⁶¹ Zgodnie z informacją pozyskaną przez NIK od Wojewody Łódzkiego przed rozpoczęciem czynności kontrolnych, w latach 2020–2023 wzór ten nie ulegał zmianie.

⁶² Szablon dotyczący nieruchomości nierozdysponowanych obejmował dane: jednostki ewidencyjnej, obręb, numeru działki, powierzchni działki (ha), numeru księgi wieczystej lub wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez SP praw do nieruchomości w przypadku braku księgi wieczystej, tytułu prawnego SP do nieruchomości (właściciel, współwłaściciel – podać wielkość udziałów, użytkownik wieczysty), rodzaju zabudowań, powierzchni użytkowej budynków, opisu stanu technicznego, planowanego sposobu rozdysponowania nieruchomości, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych, oraz kosztów: podatku od nieruchomości, ubezpieczenia, bieżącej administracji i eksploatacji, dozoru, opłat za media i innych.

⁶³ Starostwa Powiatowe w: Bełchatowie i Radomsku.

W ośmiu⁶⁴ skontrolowanych JST sprawozdania sporządzane były nierzetelnie, a liczba i powierzchnia nieruchomości wykazana w sprawozdaniu nie odpowiadała danym z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Rozbieżności wynosiły łącznie odpowiednio: w 2020 r. 4056 działek i 2650,6791 ha, w 2021 r. 3988 działek i 2679,9910 ha powierzchni i w 2022 r. 4513 działek i 2908,6562 ha powierzchni. Różnica w danych obejmujących nieruchomości nierozdysponowane wynosiła: w 2020 r. 95 działek i 0,3540 ha powierzchni, w 2021 r. 57 działek i 24,9479 ha powierzchni i w 2022 r. 87 działek i 15,7959 ha powierzchni.

W dwóch jednostkach⁶⁵ roczne sprawozdaniach obejmowały dane za okres przekraczający rok kalendarzowy, bez jednoznacznego wyodrębnienia, którego okresu poszczególne pozycje w sprawozdaniu dotyczą, pomimo, że zgodnie z art. 23 ust. 1a starosta powinien sporządzać roczne sprawozdanie i przekazywać je wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy.

W pięciu⁶⁶ JST sprawozdania obejmowały dane dotyczące nieruchomości nieujętych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a w siedmiu⁶⁷ jednostkach w sprawozdaniach nie wykazywano danych dotyczących nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w tym w dwóch przypadkach⁶⁸ dotyczyło to nieruchomości przekazanych w trwałą zarząd GDDKiA.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Kutnie

W Starostwie nierzetelnie sporządzono roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, gdyż:

- według stanu na koniec 2020 r. i 2021 r. nie ujęto w nich trzech nieruchomości, a na koniec 2022 r. dwóch nieruchomości Skarbu Państwa, które zostały uwzględnione w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa;
- według stanu na koniec 2020 r., 2021 r. i 2022 r. w sprawozdaniach ujęto odpowiednio: cztery, trzy i trzy nieruchomości, które nie zostały uwzględnione w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa;
- w sprawozdaniu za rok 2022 nie ujęto sprzedaży działki nr 67 w obrębie Łanięta, gm. Łanięta, natomiast ujęto ją w nierozdysponowanym zasobie nieruchomości Skarbu Państwa;
- w przypadku siedmiu nieruchomości w sprawozdaniach wpisano numery ksiąg wieczystych niezgodne z zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, EGiB i księgami wieczystymi.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty powyższe rozbieżności wyjaśnił tym, że: w przypadku działki nr 410/3 wystąpił błąd przy przenoszeniu danych do arkusza sprawozdawczego, działka nr 80/2 została uwzględniona w sprawozdaniu, ale pod niewłaściwym adresem (obrębem); działkę 5/5 ujęto w sprawozdaniu (zamiast 5/6) pomimo, że dokonano jej podziału na działki 5/6 i 5/7. W przypadku nieujęcia sprzedaży działki nr 67 w obrębie Łanięta, a ujęcia jej w sprawozdaniu rocznym z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2022 rok jako nierozdysponowana, pomimo że została sprzedana 23 maja 2022 r., Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że przyczyną był duży natłok obowiązków i roszady kadrowe. W przypadku nieprawidłowych numerów ksiąg wieczystych Starosta wyjaśnił to błędami przy przenoszeniu danych do arkusza sprawozdawczego.

⁶⁴ Z wyłączeniem Starostwa Powiatowego w Bełchatowie, które nie dysponowało danymi z ewidencji zasobu na dzień 31 grudnia 2020, 2021 i 2022 r. oraz Starostwa Powiatowego w Radomsku.

⁶⁵ Starostwa Powiatowe w: Rawie Mazowieckiej i Łasku.

⁶⁶ Starostwa Powiatowe w: Kutnie, Łasku, Tomaszowie Mazowieckim, Skierniewicach i Miasto Piotrków Trybunalski.

⁶⁷ Starostwa Powiatowe w: Kutnie, Łowiczu, Łęczycy, Łasku, Tomaszowie Mazowieckim, Skierniewicach i Miasto Piotrków Trybunalski.

⁶⁸ Starostwo Powiatowe w Kutnie i Miasto Piotrków Trybunalski.

Starostwo Powiatowe w Łęczycy

W Starostwie nierzetelnie sporządzano sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu, bowiem:

- a) W sprawozdaniu za 2020 r. nie wykazano 23 działek o łącznej powierzchni 25,1661 ha, w tym 10 położonych w Łęczycy o powierzchni 7,0683 ha, 12 położonych w Pęcławicach o powierzchni 16,1795 ha oraz jednej położonej w Górkach Pęcławskich o powierzchni 1,9183 ha. Dodatkowo, w przypadku trzech nieruchomości wskazano błędny numer księgi wieczystej (niezgodny z wykazaniem w zasobie oraz wynikającym z dokumentacji źródłowej).
- b) W sprawozdaniu za 2021 r. nie wykazano 10 działek położonych w Łęczycy o łącznej powierzchni 7,0683 ha.
- c) W sprawozdaniu za 2022 r.: nie ujęto 390 nieruchomości (dróg) o łącznej powierzchni 236,0838 ha, oddanych nieodpłatnie w trwałą zarząd GDDKiA (zaewidencjonowanych w zasobie w 2022 r.); wskazano, że 22 działki o łącznej powierzchni 6,1135 ha zaplanowane są do sprzedaży, podczas gdy zgodnie z planem wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022–2024, przeznaczone były do przekazania w dzierżawę.
- d) W sprawozdaniach za lata 2020 i 2021 wykazywana była – jako nierozdysponowana – działka nr 740/3 o powierzchni 0,2767 ha, stanowiąca jedną z nieruchomości dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy, pomimo iż była w tym okresie przedmiotem bezpłatnego użyczenia na rzecz Miasta Łęczycy.

Powyższe nieprawidłowości Starosta wyjaśnił omyłką.

Starostwo Powiatowe w Skierniewicach

Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa przekazywane w latach 2020–2022 Wojewodzie Łódzkiemu zostały sporządzone nierzetelnie. W dokumentach tych nie ujęto odpowiednio: 100, 109 i 103 nieruchomości widniejących w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa oraz ujęto odpowiednio: 18, 15 i 13 nieruchomości niewidniejących w zasobie, a także odpowiednio: 13, 14 i 9 nieruchomości niewidniejących w EGiB. Jak wyjaśnił Starosta w zdecydowanej większości powodami, dla których nieruchomości nie zostały ujęte w sprawozdaniach albo zostały ujęte nie widniejąc w zasobie i EGiB, było przeoczenie ich w momencie aktualizowania i uzupełniania ww. dokumentów. Kolejnym powodem był nieuregulowany stan prawny nieruchomości, co skutkowało nieujęciem ich w sprawozdaniach. Ponadto, tak jak w przypadku rozbieżności zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z EGiB – pomyłkowo w EGiB wpisano jako właściciela Starostę Skierniewickiego zamiast Skarb Państwa.

Na próbie 200 nieruchomości ujętych w sprawozdaniach, w 94 przypadkach (47 %) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ujmowania danych niezgodnych z EGiB, z ewidencją zasobu lub miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Jedna JST⁶⁹ w rocznych sprawozdaniach nie zamieszczała przy poszczególnych działkach informacji wskazujących na ich zabudowania, a kolejna⁷⁰ w sprawozdaniu zamieszczała informację o zabudowaniach, mimo, że te stanowiły własność osób fizycznych, w konsekwencji czego nie powinny być w nim uwzględniane jako nieruchomości Skarbu Państwa, bez zapewnienia jednoznacznej identyfikacji ich własności.

**Ewidencjonowanie
nieruchomości
Skarbu Państwa
przeznaczonych
do komunalizacji**

Na podstawie ustawy komunalizacyjnej mienie należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, przedsiębiorstw państwowych, dla których wskazane organy pełniły funkcję organu założycielskiego, zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1 ww. ustawy, stało się z mocy prawa i z dniem wejścia w życie ustawy mieniem właściwych gmin. Jeżeli dalsze przepisy ww. ustawy nie stanowiły inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej, należące w dniu wejścia w życie

⁶⁹ Starostwo Powiatowe w Łowiczu.

⁷⁰ Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej.

ustawy do: rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, przedsiębiorstw państwowych, dla których wskazane organy pełnią funkcję organu założycielskiego, zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1 ww. ustawy – podlegało przekazaniu jako mienie komunalne gminom i związkom gmin, jeżeli jest ono niezbędne do wykonywania ich zadań. Gminie, na jej wniosek, może być także przekazane inne mienie ogólnonarodowe (państwowe), jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań. Gminy zostały zobowiązane mocą art. 17a ustawy komunalizacyjnej do przekazania do dnia 31 grudnia 2005 r. właściwemu wojewodzie spisów inwentaryzacyjnych mienia.

Do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw⁷¹, w stosunku do nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, nieobjętych spisami przekazanymi do dnia 31 grudnia 2005 r., wojewoda zobowiązany był wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości, co miało przyspieszyć proces komunalizacji mienia będącego we władaniu gmin. Po nowelizacji ustawy, zdjęto z wojewody ten obowiązek, celem zmniejszenia obciążeń urzędów wojewódzkich oraz zapobieganiu prowadzenia nieuzasadnionych procesów komunalizacji gruntów Skarbu Państwa⁷².

Potwierdzeniem przejścia własności nieruchomości na rzecz gminy, jest wydana przez wojewodę decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia własności mienia z mocy prawa. Ma ona co prawda charakter deklaratoryjny, jednak zawierający *sui generis* element konstytutywny⁷³. Dopiero bowiem od dnia jej wejścia w życie gmina może powoływać się na prawa właścicielskie wobec nieruchomości. Stanowi ona także, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, podstawę do wpisu w księdze wieczystej. Zatem do tego czasu, tj. do dnia uprawomocnienia się decyzji wojewody właścicielem tych nieruchomości jest wciąż Skarb Państwa.

Ugn wprowadziła art. 228 wyłączenie powyższych nieruchomości z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁷⁴, co w praktyce zainicjowało wiele trudności dla poszczególnych powiatów związanych z ich identyfikacją i miało istotny wpływ na prawidłowość prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Pomimo że nieruchomości te były w dalszym ciągu własnością Skarbu Państwa, znajdowały się one poza nadzorem właściwego miejscowo starosty.

Ponadto w obszarze własności kontrolowanych JST występowały nieruchomości rolne objęte postępowaniem komunalizacyjnym prowadzonym na podstawie art. 13 ugnr, które nie zostały przekazane do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ostatecznymi decyzjami do dnia 30 czerwca 2000 r. i co do których albo nie wszczęto jeszcze właściwych postępowań albo Wojewoda nie wydał ostatecznej decyzji. Nieruchomości te nie zostały objęte wyłączeniem, o którym mowa w art. 228 ww. ustawy, a zatem w sytuacji, gdy nie są ewidencjonowane przez inne podmioty na mocy przepisów szczególnych, powinny być ujmowane w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonym przez starostę, do czasu uprawomocnienia się decyzji wojewody, która i w tym przypadku stanowi ostateczne potwierdzenia nabycia mienia przez gminę⁷⁵.

Kontrola wykazała, że tylko jedna JST⁷⁶ dysponowała wykazem nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, obejmującym 87 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 21,6746 ha. Jak wyjaśnił Starosta, nieruchomości te

⁷¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 462.

⁷² Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 43.

⁷³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 lutego 2021 r. (sygn. akt I OSK 3473/18) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2020 r. (sygn. akt II FSK 2723/18).

⁷⁴ W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności.

⁷⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 8 września 2011 r. (sygn. akt III CZP 42/11).

⁷⁶ Starostwo Powiatowe w Łasku.

zidentyfikowano analizując rodzaj użytków oraz zapisy w EGiB, wskutek czego stwierdzono, że działki te mogłyby podlegać komunalizacji, co jednak jest uzależnione od wniosków właściwych gmin. Pozostałe dziewięć jednostek nie prowadziło ich odrębnej ewidencji i identyfikacji⁷⁷. W dwóch JST⁷⁸ informacja, że poszczególne grunty stanowią nieruchomości podlegające komunalizacji na podstawie przepisów ww. ustawy, pojawiła się w toku wyjaśniania przyczyn rozbieżności pomiędzy EGiB, a ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i była wskazywana jako jedna z głównych przyczyn nieujmowania poszczególnych nieruchomości z ewidencji zasobu. Przy czym jednostki te nie dysponowały dokumentacją umożliwiającą identyfikację tych gruntów i potwierdzenie przeznaczenia ich do komunalizacji.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Kutnie

Starosta nie prowadził odrębnej ewidencji 634⁷⁹ nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, w tym nie ujmował ich w ewidencji pozabilansowej prowadzonej dla nieruchomości Skarbu Państwa w Starostwie, co było działaniem nierzetelnym. Spośród ww. 634 pozycji w odniesieniu do pięciu Starosta wyjaśnił, że przeznaczone były do komunalizacji na podstawie art. 5 ustawy komunalizacyjnej, a pozostałe 629 na podstawie ustawy komunalizacyjnej oraz ugnr. Jak oświadczył Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty w Starostwie nie jest prowadzony odrębny rejestr nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji. W rejestrze nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta Kutnowski ujęte są te nieruchomości, które faktycznie są w dyspozycji Starosty Kutnowskiego. Podstawą do ustalenia czy nieruchomość podlega komunalizacji są zapisy i dokumenty z EGiB tudzież księgi wieczyste. Podstawą są zapisy w EGiB. Jeżeli zostanie wszczęte postępowanie Starosta jest o tym informowany. Odnosząc się do przyczyn nieujmowania ww. nieruchomości w ewidencji pozabilansowej wskazał, że nie są ujmowane, gdyż nie stanowi to zasobu, którym gospodaruje Starosta Kutnowski.

Starostwo Powiatowe w Bełchatowie

Starosta nie prowadził odrębnej ewidencji nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, w tym nie ujmował ich w ewidencji pozabilansowej prowadzonej dla nieruchomości Skarbu Państwa w Starostwie, co było działaniem nierzetelnym.

Jak oświadczył Naczelnik Wydziału Skarbu i Gospodarki Nieruchomościami z upoważnienia Starosty w Urzędzie nie prowadzi się odrębnego wykazu nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji ponieważ zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, nieruchomości Skarbu Państwa które na dzień 27 maja 1990 r. ujęte były w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako tereny zabudowy mieszkaniowej z mocy prawa stanowią własność gminy, na terenie której są położone.

W pięciu skontrolowanych jednostkach⁸⁰ w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonym przez Starostę, a w konsekwencji w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem, wbrew postanowieniom art. 228 ugn, ujmowano nieruchomości podlegające komunalizacji, w tym takie co do których wszczęto stosowne postępowania.

⁷⁷ W tym w jednej jednostce zidentyfikowano jedynie nieruchomości podlegające komunalizacji na podstawie art. 13 ugnr.

⁷⁸ Starostwo Powiatowe w Kutnie i w Rawie Mazowieckiej.

⁷⁹ Według oświadczenia Geodety Powiatowy z upoważnienia Starosty nieruchomości te – pomimo że ich właścicielem według EGiB był Skarb Państwa i nie wskazano innego podmiotu ewidencjonującego tymi nieruchomościami na mocy przepisów odrębnych – nie były ujęte w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, ponieważ podlegały komunalizacji na podstawie ustawy komunalizacyjnej.

⁸⁰ Starostwa Powiatowe w: Łęczycy, Rawie Mazowieckiej, Bełchatowie, Tomaszowie Mazowieckim i Miasto Piotrków Trybunalski.

Przykład**Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej**

Analiza ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i postępowań komunalizacyjnych prowadzonych na podstawie ustawy komunalizacyjnej wykazała, że łącznie 10 nieruchomości w stosunku do których prowadzone było takie postępowanie ujętych było w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W okresie objętym kontrolą w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa ujętych było ponadto 88 nieruchomości zidentyfikowanych przez Starostę jako nieruchomości, które na stały się, z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie prowadzono postępowań komunalizacyjnych. Skutkiem takich działań było wykazanie tych nieruchomości, w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Starosta wyjaśnił, że przepis art. 228 ugn dotyczy nieruchomości, które zostały skomunalizowane z mocy prawa na podstawie art. 5 ww. ustawy komunalizacyjnej i nie powinny się znajdować w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa od dnia, w którym z mocy prawa ich własność przejęła gmina. Dopóki więc decyzja deklaratoryjna wydawana przez Wojewodę potwierdzająca nabycie przez gminę własności nieruchomości z mocy prawa nie zostanie wydana (i stanie się ostateczna), to w praktyce trudno jednoznacznie stwierdzić, że działki te stały się własnością Gminy i wyłączenie ich z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa spowoduje brak wiedzy na temat tych nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa. Odnosząc się do poszczególnych działek, które były przedmiotem komunalizacji Starosta wskazał, że były one wykazywane w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa i sprawozdaniach rocznych, do czasu otrzymania decyzji ostatecznych i wykreślenia ich z EGiB. Starosta wyjaśnił, że nie prowadzi odrębnej ewidencji nieruchomości, które zostały skomunalizowane z mocy prawa na podstawie ustawy komunalizacyjnej. Wskazał, że działki uznane przez Starostę za spełniające hipotezę określoną w art. 5 ww. ustawy, znalazłyby się poza zasobem. Przepisy ugn nie przewidują prowadzenia ewidencji takich działek, w związku z tym, do czasu otrzymania ostatecznej decyzji Wojewody potwierdzającej prawo własności JST, są one objęte ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, na brak jednolitego podejścia co do sposobu postępowania Starosty w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, które na podstawie ww. przepisów z mocy prawa stały się własnością gmin. W przypadku innych 37 nieruchomości, które ujęte były w EGiB, a nie było ich w zasobie Starosta uznał bowiem, że jako podlegające ustawie komunalizacyjnej nie są ewidencjonowane w zasobie.

W jednej ze skontrolowanych JST prowadzona ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie obejmowała nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji na podstawie art. 13 ugnr, pomimo braku przepisów zwalniających starostów z obowiązku ich ewidencjonowania.

Przykład**Starostwo Powiatowe w Łęczycy**

W okresie objętym kontrolą nie ujmowano w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (a w konsekwencji w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu) 104 działek rolnych o łącznej powierzchni 20,7423 ha, wykazanych w EGiB jako nieruchomości, dla których właścicielem/właścicielem samoistnym jest Skarb Państwa. Były to nieruchomości, które zgodnie z art. 13 ugnr podlegają nieodpłatnemu nabyciu przez gminę z mocy prawa, z dniem 1 lipca 2000 r., przy czym:

- w odniesieniu do dwóch nieruchomości Wojewoda Łódzki wydał decyzję (w dniu 21 marca 2023 r.) stwierdzającą ich nabycie przez gminę;
- w odniesieniu do dwóch nieruchomości postępowania w sprawie stwierdzenia ich nabycia pozostawały w toku;
- w przypadku pozostałych 100 nieruchomości przedmiotowe postępowania nie zostały wszczęte.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, zaniechanie ewidencjonowania powyższych nieruchomości wynikało z przyjętej interpretacji przepisów – w Starostwie Powiatowym uznano bowiem, że ponieważ nieruchomości te podlegają nabyciu przez gminy z mocy prawa, nie powinny być ujmowane w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa.

W latach 2020–2023 zgodnie z dostępnymi w starostwach⁸¹ dokumentami źródłowymi, przed Wojewodą Łódzkim toczyły się postępowania komunalizacyjne obejmujące łącznie 702 działki ewidencyjne o powierzchni 404,5057 ha, z czego w chwili zakończenia poszczególnych kontroli postępowania dotyczące 36 były w toku, a dla 71 (10,1 %) Wojewoda Łódzki wydał decyzje odmawiające ich komunalizacji, w głównej mierze z powodu braku spełniania przez te nieruchomości przesłanek ustawowych.

Postępowania trwały od 17 do 2422 dni, czego przyczyną była przede wszystkim konieczność uzupełniania materiału dowodowego przez strony postępowania, zawieszanie postępowań do czasu założenia dla nieruchomości księgi wieczystej, bądź konieczność poprawienia omyłek pisarskich w księgach wieczystych czy zwracanie się przez gminy do starostów o wydanie dokumentów potwierdzających prawo własności Skarbu Państwa do nieruchomości.

Mimo, że postępowania prowadzone były przez Wojewodę Łódzkiego, w większości przypadków starostowie dysponowali wiedzą o etapie prowadzonego postępowania, byli informowani o jego wszczęciu oraz otrzymywali ostateczne decyzje komunalizacyjne. Wyjątek stanowiło nieprzekazanie informacji o wszczęciu postępowań wobec 11 działek ewidencyjnych (na 183 objęte postępowaniami latami 2020–2023) w Starostwie Powiatowym w Bełchatowie⁸².

Półowa skontrolowanych JST nie podejmowała z własnej inicjatywy działań zmierzających do komunalizacji nieruchomości, nie występując do wojewody lub do poszczególnych gmin.

Starostwo Powiatowe w Łowiczu w 2021 r. wystosowało pismo do jednej z gmin z wykazem nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, będących drogami gminnymi, z prośbą o podjęcie działań związanych z uregulowaniem prawa własności na rzecz gminy, lecz do dnia zakończenia kontroli NIK nie otrzymano odpowiedzi. Starostwo Powiatowe w Łęczycy telefonicznie informowało gminy o istnieniu przesłanek nabycia z mocy prawa 12 nieruchomości. Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej w latach 2020–2023 skierowało do wójtów i burmistrzów pisma o złożeniu wniosków o nabycie z mocy prawa pięciu nieruchomości, oraz kierowało pytania dotyczące przebiegu poszczególnych spraw. W Starostwie Powiatowym w Bełchatowie i Radomsku podjęto działania zmierzające do nabycia z mocy prawa przez gminę jednej nieruchomości.

Opisany powyżej sposób postępowania starostów z nieruchomościami przeznaczonymi do komunalizacji wskazuje na istotny problem, związany ze stosowaniem przez JST obowiązujących przepisów prawa. Wprowadzenie mocą art. 228 ugn wyłączenia nieruchomości z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zakładało zapewne niezwłoczne zakończenie procedury komunalizacyjnej oraz przeniesienie własności nieruchomości na rzecz gmin. Jak pokazuje praktyka, proces komunalizacji nie został zakończony, a część postępowań kończy się wydaniem przez Wojewodę decyzji odmownej. Pomimo tego starostwie nie gospodarują nieruchomościami przeznaczonymi do komunalizacji z uwagi na fakt, że ich zdaniem przeszły one z mocy prawa na własność gmin i to one dysponują do nich pełnym tytułem prawnym. Nie realizują wobec tych nieruchomości uprawnień właścicielskich, nie opłacają od nich podatków od nieruchomości i podatku leśnego. Jednocześnie gminy nie posiadają ostatecznych decyzji komunalizacyjnych wydanych przez Wojewodę, w konsekwencji czego nie mogą powoływać się na swoje prawa wobec tych nieruchomości, nie mogą nimi gospodarować, udostępniać, zbywać i czerpać z nich korzyści majątkowych. Co więcej, żaden z ww. podmiotów nie jest uprawniony do ewidencjonowania ich w swoim zasobie. W świetle obowiązujących przepisów prawa zasadnym założeniem jest zatem rzetelna identyfikacja tych nieruchomości i prowadzenie

⁸¹ Postępowania komunalizacyjne toczyły się we wszystkich kontrolowanych jednostkach.

⁸² Przy czym Starosta był w posiadaniu decyzji deklaratoryjnych Wojewody Łódzkiego, które zostały wydane w latach 2020–2023.

przez podmiot, na którym spoczywa obowiązek gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, tj. przez starostę działającego w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – wykazu/rejestru tych nieruchomości – do czasu formalnego przeniesienia własności na rzecz gmin.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK wносиła m.in. o rzetelne i bieżące ewidencjonowanie podlegających komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa. W odpowiedziach stanowiących informację o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych kontrolowane jednostki informowały o podjęciu działań w celu objęcia ewidencją podlegających komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa, do czasu wydania przez Wojewodę decyzji komunalizacyjnej bądź o założeniu już stosownego rejestru⁸³. Starosta Powiatu Rawskiego poinformował dodatkowo, że zwrócił się z ponowną prośbą do wójtów i burmistrzów JST z terenu powiatu o zintensyfikowanie działań dotyczących wnioskowania do Wojewody Łódzkiego o dokonanie komunalizacji nieruchomości. Jednocześnie Starosta Powiatu Kutnowskiego poinformował, że Starosta ewidencjonuje nieruchomości, którymi *de facto* gospodaruje, natomiast wszystkie te, które podlegają komunalizacji, co do których nie zostały wydane decyzje potwierdzające prawo własności przysługujące gminom, ujawniane są w EGiB.

Nierzetelna ewidencja pozabilansowa

Ministerstwo Finansów w opinii z dnia 29 września 2006 r.⁸⁴ powtórzonej w 2021 r.⁸⁵ 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. Analogicznie wypowiedział się Komitet Standardów Rachunkowości w uchwale nr 2/2019 z 20 lutego 2019 r.⁸⁶ wskazując, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa przekazane w użytkowanie wieczyste przez jednostkę wykonującą uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do tych gruntów, nie stanowią składnika aktywów JST. Ujmuje się je w ewidencji pozabilansowej, prowadzonej ilościowo i wartościowo.

W siedmiu JST⁸⁷ ewidencja pozabilansowa nie obejmowała części nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarował starosta, w tym w głównej mierze wszystkich lub większości nieruchomości nierozdysponowanych, bądź prowadzona była nierzetelnie, jedynie w ujęciu ilościowym. Jak wyjaśniali w toku kontroli NIK kontrolowani starostwie, wynikało to z braku wyceny tych nieruchomości z uwagi na zbyt wysokie koszty operatów szacunkowych. Ponadto w Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim i Mieście Piotrkowie Trybunalskim ewidencja ta obejmowała łącznie siedem nieruchomości, niebędących własnością Skarbu Państwa. Wartość nieruchomości niezasadnie ujmowanych w ewidencji pozabilansowej Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wynosiła 326,6 tys. zł.

Zdaniem NIK 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. W konsekwencji oszacowanie wartości majątku Skarbu Państwa, którym dysponują starostowie nie musi każdorazowo wiązać się ze sporządzaniem operatów szacunkowych i ponoszeniem związanych z tym kosztów, a zasady wyceny nieruchomości mogą być ustalone w oparciu o ustawę o rachunkowości, według zasad stosowanych do środków trwałych, ceny rynkowej bądź inaczej określonej wartości godziwej lub też w przypadku nieruchomości otrzymanych na podstawie decyzji właściwego organu

⁸³ Starostwo Powiatowe w Bełchatowie.

⁸⁴ 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>.

⁸⁵ <https://www.gov.pl/web/finanse/prosimy-o-wskazanie-zasad-ewidencji-nieruchomosci-standowiacz-wlasnosc-skarbu-panstwa-ktorymi-na-mocy-ustawy-z-dnia-21-sierpnia-1997-r-o-gospodarce-nieruchomosciami-gospodaruja-starostowie>

⁸⁶ <https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6659528/Dz.+Urz.+Min.+Fin.+z+dnia+20+lutego+2019+r.+poz.+19>

⁸⁷ Z wyłączeniem Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, Starostwa Powiatowego w Bełchatowie i Łowiczu.

nieodpłatnie, w wartości określonej w tej decyzji⁸⁸. Ponadto brak operatów szacunkowych nie może być uzasadnieniem niestosowania wytycznych Ministerstwa Finansów wskazujących na obowiązek prowadzenia ewidencji pozabilansowej dla nieruchomości Skarbu Państwa.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Łęczycy

W Starostwie nierzetelnie prowadzono ewidencję pozabilansową nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem nie wskazano w niej wartości dla 17 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 8,8722 ha.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, wynikało to z niepodjęcia działań w celu sprzedaży tych nieruchomości. Wycena sporządzana dla celów sprzedaży jest ważna tylko rok, generuje określone koszty i wiązałyby się z zaplanowaniem środków finansowych w budżecie powiatu.

Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nierzetelnie prowadzono pozabilansową ewidencję księgową nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Analiza obrotów konta 090 „Środki trwałe Skarbu Państwa” wykazała, że ewidencją objęto tylko jedną nierozdysponowaną nieruchomość podczas gdy na dzień 30 kwietnia 2023 r. w zasobie zaewidencjonowano łącznie 380 nierozdysponowanych nieruchomości, zaś 33 inne nieruchomości Skarbu Państwa, podlegające komunalizacji na podstawie ustawy komunalizacyjnej, które również powinny być objęte ewidencją pozabilansową, były zaewidencjonowane wyłącznie w EGiB.

Jak wyjaśnił Starosta, ewidencją księgową pozabilansową objęto nieruchomości wycenione, pozostałe nieruchomości ewidencjonowane są ilościowo w Wydziale Geodezji Katastru i Gospodarki Nieruchomościami. Nie wszystkie nieruchomości nierozdysponowane zostały oszacowane i wycenione. Z uwagi na wysokie koszty, operaty zlecane są wówczas, gdy podejmowane działania związane są z rozdysponowaniem nieruchomości. Wycena wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości spowodowałaby poniesienie nieracjonalnych kosztów.

Starostwo Powiatowe w Radomsku

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nierzetelnie prowadzono pozabilansową ewidencję księgową nieruchomości Skarbu Państwa. Analiza obrotów konta pozabilansowego 011/8/SP wykazała, że ewidencją objęto tylko grunty oddane w trwałe użytkowanie o wartości na koniec roku 2020 – 86 742 758,52 zł, na koniec 2021 r. – 91 247 993,82 zł, na koniec 2022 r. – 98 242 261,80 zł. Ewidencja nie obejmowała natomiast nieruchomości nierozdysponowanych. Jak wyjaśnił Starosta, ewidencją księgową pozabilansową objęto nieruchomości wycenione, aby ułatwić rozliczenia, pozostałe nieruchomości ewidencjonowane są ilościowo w Referacie Gospodarki Nieruchomościami. Nie wszystkie nieruchomości nierozdysponowane zostały oszacowane i wycenione, z uwagi na wysokie koszty, operaty zlecane są wówczas, gdy podejmowane działania związane są z rozdysponowaniem nieruchomości. Wycena wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości spowodowałaby poniesienie nieracjonalnych kosztów. Powiat podejmie niezwłoczne działania celem zaewidencjonowania na kontach pozabilansowych również nieruchomości nierozdysponowanych.

⁸⁸ Zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).

Modernizacja EGiB

Zgodnie z § 44 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB, starostowie – jako organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków – zobowiązani zostali do dostosowania obecnie prowadzonej bazy danych EGiB do przepisów wymienionego rozporządzenia w terminie do dnia 31 grudnia 2023 r. Wszystkie 10 JST rozpoczęło modernizację, przy czym tylko jedna⁸⁹ z nich w dacie zakończenia czynności kontrolnych przez NIK zakończyła całą procedurę, zaś postęp prac pozostałych JST wskazywał na ryzyko niedotrzymania powyższego terminu. Np. Starosta Powiatu Łęczyckiego wyjaśnił, że prowadzona w odniesieniu do 68 obrębów modernizacja aktualnie objęła 20 % powierzchni powiatu, wobec czego pozostała część ewidencji nie zostanie dostosowana do przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB do 31 grudnia 2023 r. ze względu na ograniczone możliwości budżetowe, a działania zostaną podjęte w momencie zagwarantowania wsparcia na ten cel w formie dotacji z budżetu państwa. W Starostwie Powiatowym w Rawie Mazowieckiej do dnia przeprowadzania czynności kontrolnych zmodernizowano łącznie 41 ze 196 obrębów, modernizacja kolejnych 51 została zaplanowana na lata 2023–2025 z uwagi na pozyskane na ten cel środki finansowe w ramach Związku Powiatów Województwa Łódzkiego w projekcie „Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych”, a modernizacja kolejnych 91 została przeprowadzona w latach 2024–2026, z uwagi na aktualnie prowadzone modernizacje wymagające znacznego zaangażowania pracowników i braku środków finansowych. Starosta Powiatu Tomaszowskiego wyjaśnił, że na terenie powiatu jest 259 obrębów, do końca 2022 r. zmodernizowano 75 z nich. Jednak z uwagi na rozpatrywanie zarzutów dla tak dużej liczby zmodernizowanych obrębów, na 2023 r. nie były przygotowywane harmonogramy prac modernizacyjnych. Starosta Powiatu Radomszczańskiego wyjaśnił, że ze względu na brak możliwości, w głównej mierze finansowych, modernizacji całej EGiB do końca 2023 r. zaplanowano na lata 2024–2026 projekt pod nazwą „Dostawa baz danych EGiB – przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków w trybie art. 24a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. PgiK i zasilenie tymi bazami systemu informacji przestrzennej.

W wyniku modernizacji EGiB w czterech jednostkach⁹⁰ zmiany objęły nieruchomości Skarbu Państwa, w tym w większości dotyczyły one powierzchni użytkowej lub klasoużytków i były wprowadzone do ewidencji zasobu. Wyjątek stanowiło Starostwo Powiatowe w Kutnie oraz w Tomaszowie Mazowieckim, które nie zaktualizowały zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o dane po modernizacji.

Przykład**Starostwo Powiatowe w Kutnie**

Do ewidencji zasobu nie wprowadzono zmian w zakresie użytków i powierzchni dla 11 nierozdysponowanych nieruchomości ujętych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, wprowadzonych do EGiB w wyniku zakończonej w 2022 roku modernizacji EGiB w gminie Łanięta.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, iż zmiany nie zostały naniesione, gdyż począwszy od 1 stycznia 2022 r. organizacja pracy w referacie ulegała bezustannym zmianom – rezygnacja z pracy trzech pracowników, w tym dwóch kilkunastoletnich i wdrażanie nowych pracowników w obowiązki (bardzo czasochłonne) spowodowały pewne niedociągnięcia, przede wszystkim w wykonywaniu czynności technicznych przy olbrzymim natłoku postępowań administracyjnych.

Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim

W zasobie i sprawozdaniach na dzień 30 kwietnia 2023 r. nie uwzględniono podziałów lub zmian numeracji 37 działek, w tym dokonanych w trakcie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, dla 18 działek w EGiB figurował inny właściciel niż Skarb Państwa.

⁸⁹ Miasto Piotrków Trybunalski.

⁹⁰ Starostwo Powiatowe w Kutnie, Tomaszowie Mazowieckim, Łasku i Łęczycy.

Starosta wyjaśnił m.in., że niezgodności dotyczące toczących się postępowań wynikały z braku aktualizacji danych w zasobie w oparciu o pozyskane dokumenty oraz z błędnych wpisów w EGiB. Części informacji dotyczących przeznaczenia nieruchomości według planu miejscowego nie wpisano, ponieważ takie (niepełne) informacje pozyskano z gminy. Nieprawidłowe numery działek i powierzchnie wynikały z braku uzyskania zawiadomienia o zmianie, niektóre podziały i nowe numery ujawniono wskutek porównania danych z EGiB z ewidencją zasobu.

5.2. Realizacja pozostałych zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa

Sporządzanie i realizacja planów polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Starostowie nie realizowali zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób prawidłowy, rzetelny i gospodarny. Nie sprawowali nad nimi należytego nadzoru, dopuszczając do użytkowania 129 nieruchomości z 257 objętych oględzinami przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości bądź nie posiadali informacji czy podmiot korzystający z nieruchomości jest do tego uprawniony. W konsekwencji nie pobierali opłat, które byłyby należne w sytuacji formalnego udostępniania gruntów oraz opłat z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Ponadto nie przeprowadzali lub przeprowadzali nierzetelnie inwentaryzację nieruchomości Skarbu Państwa. W większości kontrolowanych JST nie podejmowano także systemowych działań celem weryfikacji sposobu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa po zakończeniu obowiązywania zawartych umów ich okresowego udostępnienia.

Do dnia 9 września 2021 r. starostowie zobowiązani byli do sporządzania na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz przedkładania go Wojewodzie celem akceptacji, co najmniej na dwa miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu. Ustawa nie określała szczegółowych zagadnień, jakie powinien zawierać ww. plan, ani nie precyzowała minimalnego i maksymalnego okresu, w jakim powinien on obowiązywać.

Pięć z kontrolowanych jednostek⁹¹ nie sporządziło powyższego Planu, co spowodowane było nieprzyjęciem polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez Radę Ministrów, w następstwie której miały być sporządzane Polityki na szczeblu powiatowym oraz wytycznymi Wojewody Łódzkiego. Pięć jednostek⁹² sporządziło przed 9 września 2021 r. plany wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa bądź zasobu Skarbu Państwa, przy czym nie zostały one przekazane do zatwierdzenia Wojewodzie Łódzkiemu, bądź zostały przekazane, ale z braku podstaw prawnych nie podlegały zatwierdzeniu.

W związku ze zmianą przepisów ugn i wprowadzeniem od dnia 10 września 2021 r., mocą art. 23 ust. 1da ugn⁹³, obowiązku sporządzania przez starostów trzyletniego Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i przedkładania go Wojewodzie do akceptacji co najmniej na dwa miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu, Wojewoda Łódzki pismem z lutego 2022 r. zobowiązał starostów do przesłania pierwszego planu, według udostępnionego wzoru i formatu – do dnia 4 marca 2022 r. Dziewięć na 10 JST zrealizowało powyższy obowiązek. Jedynie Starosta Powiatu Kutnowskiego, przedłożył plan z 18-dniowym opóźnieniem, co spowodowane było zbyt późnym przydzieleniem zadań związanych z jego przygotowaniem pracownikom merytorycznym.

Wszystkie sporządzone przez kontrolowane jednostki plany zawierały elementy o których mowa w art. 23 ust. 1db ugn, tj. zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie ust. 1 pkt 1 oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie

⁹¹ Starostwa Powiatowe w: Kutnie, Bełchatowie, Łowiczu, Rawie Mazowieckiej i Miasto Piotrków Trybunalski.

⁹² Starostwa Powiatowe w: Łęczycy, Łasku, Tomaszowie Mazowieckim, Skierniewicach i Radomsku.

⁹³ Zgodnie z art. 5 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1561), pierwszy plan należało sporządzić w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy – ustawa weszła w życie w dniu 9 września 2021 r.

wieczyste, w tym wskazanie: miejscowości położenia nieruchomości, powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości, sposobu zagospodarowania nieruchomości; prognozę dotyczącą: udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości; oraz program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

W trzech jednostkach⁹⁴ zestawienia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, które miały być sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn były niekompletne i nie obejmowały łącznie 204 nieruchomości Skarbu Państwa.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Kutnie

Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022–2024 sporządzono z naruszeniem z art. 23 ust 1db pkt 1 ugn, ponieważ dane wykazane w zestawieniu nieruchomości – zasobu Skarbu Państwa różniły się od danych zawartych w ewidencji zasobu nieruchomości SP na koniec 2021 r. o 57 działek i 15,0868 ha powierzchni. Zgodnie z ww. przepisem plan powinien zawierać w szczególności zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie ust. 1 pkt 1 ugn Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że załącznik nr 1 generowany był w terminie. Błąd być może stanowił czynnik ludzki, tj. omyłkę przy uzupełnianiu niniejszego załącznika i zostanie poddany weryfikacji i ewentualnie skorygowany.

Plany trwałego rozdysponowania⁹⁵ obejmowały 6,1 % nieruchomości nierozdysponowanych ewidencjonowanych w zasobach nieruchomości Skarbu Państwa 10 kontrolowanych jednostek, a plany okresowego udostępnienia⁹⁶ 9,8 % ww. nieruchomości⁹⁷ co wskazuje, że większość nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa gospodarowanych przez starostów nie jest przedmiotem udostępniania, w tym okresowego i nie przynosi korzyści finansowych zarówno dla powiatu jak i dla Skarbu Państwa. Brak udostępniania okresowego nieruchomości Skarbu Państwa zgodnie z wyjaśnieniami starostów w głównej mierze wynikał z braku zainteresowania nieruchomościami osób trzecich oraz kosztami związanymi z koniecznością przygotowania nieruchomości do udostępnienia np. poprzez sporządzanie operatów szacunkowych, a także koniecznością uprzedniego uregulowania stanów prawnych poszczególnych nieruchomości, w tym sprostowaniem zapisów w księgach wieczystych.

Ponadto w części planu dotyczącej programu gospodarowania nieruchomościami zasobu (nieruchomości przekazane w najem, dzierżawę, użytkowanie, trwałe zarząd) połowa JST⁹⁸ ujmowała dane dotyczące nieruchomości już udostępnionych, a druga połowa tylko nieruchomości nie będące dotychczas przedmiotem udostępnienia, co zdaniem NIK uniemożliwia przyjęcie jednolitej interpretacji poszczególnych planów wszystkich kontrolowanych jednostek.

⁹⁴ Starostwo Powiatowe w Kutnie, Łowiczu i Skierniewicach.

⁹⁵ Sprzedaż, ograniczone prawo rzeczowe, zamiana i darowizna.

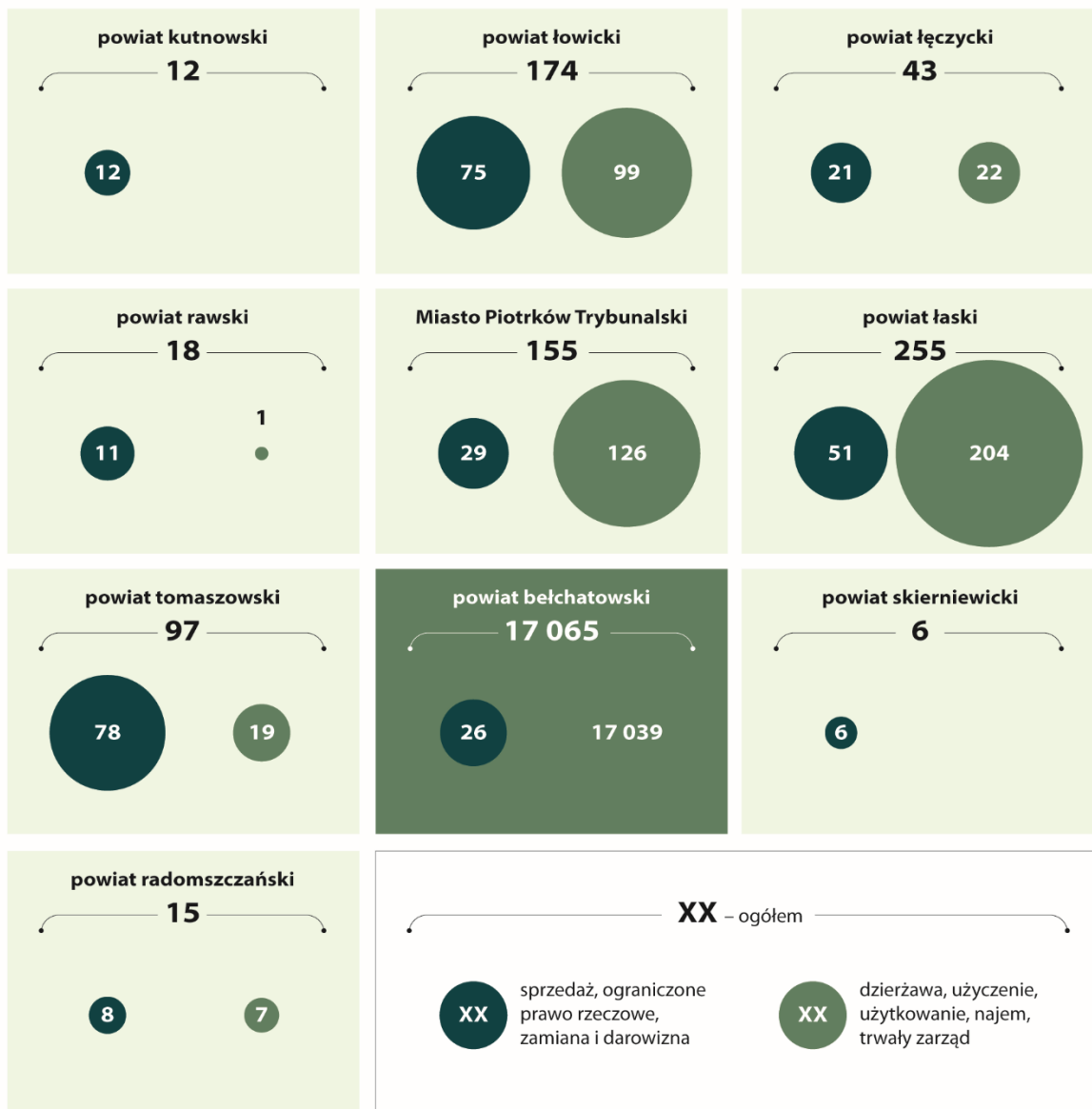
⁹⁶ Dzierżawa, użyczenie użytkowanie, najem, trwałe zarząd.

⁹⁷ Z wyłączeniem planu Starostwa Powiatowego w Bełchatowie gdzie planowano udostępnić ogółem 17 065 nieruchomości Skarbu Państwa, w tym 17 039 okresowo, na 8451 nieruchomości nierozdysponowanych.

⁹⁸ Starostwa Powiatowe w: Łowiczu, Łasku, Bełchatowie, Radomsku oraz Miasto Piotrków Trybunalski.

Infografika nr 7

Plany wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa w 10 kontrolowanych JST na lata 2022–2024



Przez nieruchomość należy rozumieć pojedynczą działkę ewidencyjną

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach większość przyjętych założeń na 2022 r. nie została w pełni zrealizowana. Plany na lata 2022–2024 obejmowały łącznie 17 840⁹⁹ nieruchomości (w tym już udostępnionych), co stanowiło 54,4 % nieruchomości Skarbu Państwa według ewidencji zasobu i 134 % nieruchomości nierozdysponowanych. Na łącznie planowanych do udostępnienia w 2022 r. 6061 nieruchomości (w tym 152 w drodze sprzedaży, ograniczonego prawa rzeczowego, zamiany i darowizny i 5909¹⁰⁰ w drodze dzierżawy, użyczenia, użytkowania, najmu i trwałego zarządu) udostępniono 240 nieruchomości, tj. 4 % (w tym odpowiednio 190 nieruchomości, tj. 125 % i 50, tj. 0,8 %).

W Starostwie Powiatowym w Łowiczu nie podejmowano żadnych działań celem sprzedaży 12 nieruchomości ujętych w planie. W Starostwie Powiatowym w Łęczycy nie dokonano żadnej z planowanych sprzedaży nieruchomości rolnych w związku z dużą ilością innych spraw prowadzonych w komórce merytorycznej oraz pandemią COVID-19. Starosta Powiatu Łaskiego, wyjaśniając przyczyny braku

⁹⁹ Z czego 17 039 nieruchomości uwzględnionych przez Starostwo Powiatowe w Bełchatowie.

¹⁰⁰ Z czego 97,3 % stanowił plan Starostwa Powiatowego w Bełchatowie.

realizacji planowanej sprzedaży i dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa wskazał, że plan nakreśla główne kierunki działań, a rozstrzygnięcia o sposobie i formie zagospodarowania zapadały indywidualnie w stosunku do każdej nieruchomości. Ze względu na brak zainteresowania nieruchomościami przeznaczonymi do sprzedaży lub dzierżawy, m.in. z uwagi na panującą sytuację na rynku nieruchomości, parametry działek i ich położenie, nie rozpoczęto procedury, aby racjonalnie gospodarować nieruchomościami i nie generować zbędnych kosztów. W Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim w przypadku 10 nieruchomości, które nie zostały zagospodarowane zgodnie z planem, stwierdzono m.in., że w dwóch przypadkach nie uzyskano zgody Wojewody na zbycie nieruchomości, w kolejnych dwóch przypadkach podczas kontroli NIK toczyły się postępowania o wydzierżawienie nieruchomości, kolejnej nieruchomości nie udostępniono pomimo przygotowania projektu umowy użyczenia, z przyczyn niezależnych od Starosty, kolejnej nie sprzedano z uwagi na późną publikację ogłoszenia o przetargu, wskutek czego doszło do dezaktualizacji operatu szacunkowego¹⁰¹. W przypadku pozostałych czterech nieruchomości nie podjęto żadnych działań celem ich zbycia, co wynikało z braku osób zainteresowanych ich nabyciem w poprzednich latach. W Starostwie Powiatowym w Radomsku nie zrealizowano planu wydzierżawienia dwóch działek, gdyż założono, że dotychczasowy dzierżawca wystąpi o przedłużenie zawartej umowy, co nie nastąpiło. Jednocześnie w pełni zrealizowano przyjęte założenie sprzedaży jednej nieruchomości, a ilość nieruchomości przekazanych w darowiźnie znacząco przekroczyła plan¹⁰².

Brak efektów odstąpienia od obowiązku sporządzania operatów szacunkowych dla nieruchomości w celu ich okresowego udostępniania

Nowelizacja ugn wprowadzona w 2021 r., polegająca na odstąpieniu od obowiązku sporządzania operatu szacunkowego podczas przygotowywania nieruchomości do okresowego udostępnienia (np. najem, dzierżawa), nie wpłynęła w istotny sposób na wzrost liczby nieruchomości udostępnianych, co było głównym powodem wprowadzenia przedmiotowej zmiany¹⁰³. W skontrolowanych JST liczba nieruchomości przekazywanych okresowo nie uległa znacznym zmianom, gdyż była zależna od zainteresowania podmiotów zewnętrznych, w tym od liczby wniosków składanych przez podmioty zainteresowane pozyskaniem konkretnych nieruchomości.

Brak systemowych kontroli wewnętrznych i audytów

We wszystkich skontrolowanych jednostkach zagadnienia związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione nie były przedmiotem systemowych kontroli wewnętrznych i audytów, co wynikało m.in. z braku odpowiednich zasobów kadrowych, innych, bardziej priorytetowych zadań do realizacji, obejmowania tych zagadnień kontrolami Wojewody Łódzkiego lub pandemią COVID-19. W Starostwie Powiatowym w Łasku zrealizowano natomiast zadanie audytowe pn. „Podejmowanie czynności związanych z regulacją stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa” nie formułując w jego rezultacie uwag i zaleceń. Kontrole nieruchomości były natomiast przeprowadzane przez pracowników starostw po otrzymaniu od zainteresowanych podmiotów wniosków o nabycie konkretnej nieruchomości¹⁰⁴.

W większości przypadków Starostowie nie podejmowali działań celem identyfikacji nieruchomości gospodarowanych przez podmioty nieuprawnione

W czterech¹⁰⁵ z 10 JST podejmowano działania celem weryfikacji faktycznego stanu wybranych, nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. W tym celu przeprowadzono analizy zawartych umów, wizje w terenie, korzystano z ogólnodostępnych serwisów informacji przestrzennej, kontaktowano się z właścicielami nieruchomości sąsiednich. Wskutek ww. działań w Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim ujawniono 18 przypadków nieuprawnionego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa, dla których przypis należności z tytułu bezumownego korzystania wyniósł w 2023 r. 37 tys. zł. Przy czym w jednym przypadku, w którym Starosta dysponując wiedzą

¹⁰¹ Co wiązało się z koniecznością poniesienia wydatku w kwocie 640 zł na opracowanie nowego operatu szacunkowego.

¹⁰² Zakładano przekazanie jednej nieruchomości a ostatecznie przekazano 11 nieruchomości.

¹⁰³ Zob. uzasadnienie do zgłoszonego dnia 14 czerwca 2021 r. projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk nr 1266 z dnia 14 czerwca 2021 r.

¹⁰⁴ Cztery kontrole przeprowadzone przez Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej.

¹⁰⁵ Miasto Piotrków Trybunalski i Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim, Łęczycy i Łasku.

o korzystaniu z nieruchomości bez tytułu prawnego nie ustalił i nie pobrał należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntu w kwocie 4,4 tys. zł, mimo, że zgodnie z art. 42 ust. 5 i 6 uofp jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

W Mieście Piotrków Trybunalski zidentyfikowano 16 przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa, w tym trzy przed okresem objętym kontrolą, a gospodarowanie trwało w latach 2020–2023, 13 przypadków w okresie objętym kontrolą, w tym osiem już po rozpoczęciu kontroli NIK. W konsekwencji nałożono opłaty za bezumowne korzystanie w kwocie 55,4 tys. zł.

W Starostwie Powiatowym w Łęczycy i Łasku podejmowane działania nie przyczyniły się do zidentyfikowania przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości.

W pozostałych sześciu starostwach nie podejmowano systemowych działań celem identyfikacji przypadków gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione, w konsekwencji zdarzenia takie nie zostały ujawnione¹⁰⁶, bądź jedynie incydentalnie¹⁰⁷, w głównej mierze w wyniku otrzymania zgłoszeń lub skarg od podmiotów zewnętrznych.

Ponadto Starostwie Powiatowym w Łasku bezumownie przedłużano dzierżawę jednej nieruchomości Skarbu Państwa pobierając z tego tytułu miesięczne opłaty w łącznej kwocie 2,2 tys. zł, pomimo że ugn wprowadza określone procedury udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Łasku

Starosta w sposób nierzetelny, niezgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, o których mowa w art. 12 ugn, sprawował nadzór nad nieruchomością nr 100301_2.0018.275/4 dopuszczając, pomimo upływu terminu na który została zawarta umowa dzierżawy tej nieruchomości, tj. od dnia 1 kwietnia 2014 r., do dalszego jej użytkowania przez okres dziewięciu lat przez dotychczasowego dzierżawcę, z którym nie zawarto pisemnej umowy udostępnienia nieruchomości, pobierając jednocześnie w ww. okresie od tego podmiotu niewaloryzowane opłaty miesięczne z tytułu korzystania z nieruchomości i jednocześnie nie podejmując formalnych działań związanych z uzyskaniem zgody wojewody na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 7a ugn.

Starosta wyjaśnił, że egzekwując opłatę za bezumowne korzystanie z nieruchomości uznano to za kontynuację opłat z tytułu dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa realizowanej na podstawie art. 674 k.c.

Zdaniem NIK, ustawodawca w art. 674 Kodeksu cywilnego przewidział możliwość tzw. milczącej zgody na przedłużenie umowy najmu, jednakże nie dotyczy to umowy najmu nieruchomości Skarbu Państwa. Przepis art. 23 ust. 1 pkt 7a ugn wymaga bowiem zgody Wojewody na zawarcie kolejnej umowy najmu czy dzierżawy, po upływie okresu trwania umowy poprzedniej. Użyte w tym przepisie sformułowanie „kolejnej umowy” oznacza więc, że ustawodawca przewidział jako warunek konieczny dalszego kontynuowania najmu lub dzierżawy zawarcie nowej umowy za zgodą Wojewody.

¹⁰⁶ Starostwa Powiatowe w: Kutnie i Rawie Mazowieckiej.

¹⁰⁷ Starostwo Powiatowe w Łowiczu – dwa przypadki użytkowania nieruchomości po zakończeniu umowy dzierżawy, Starostwo Powiatowe w Bełchatowie – jeden przypadek zidentyfikowany w toku kontroli NIK dotyczący reklamy na budynku Skarbu Państwa; Starostwo Powiatowe w Radomsku – jeden przypadek wskutek skargi, dotyczący postawienia na działce Skarbu Państwa domku holenderskiego, w toku kontroli NIK; Starostwo Powiatowe w Skierniewicach – jeden przypadek wskutek otrzymania z Sądu wniosku osoby prywatnej o wszczęcie postępowania w sprawie zasiedzenia nieruchomości.

**Zasiedzenie
nieruchomości
Skarbu Państwa**

Podmiot niebędący właścicielem nabywa z mocy prawa własność nieruchomości w drodze zasiedzenia, jeżeli posiada ją nieprzerwanie od 20 lat jako posiadacz samoistny w dobrej wierze, a po upływie 30 lat także choćby był w złej wierze (art. 172 k.c.). Przyjmuje się, że posiadaczem w dobrej wierze jest ten podmiot, który faktycznie włada nieruchomością jak właściciel, wykazując usprawiedliwione w danych okolicznościach przekonanie, że jego posiadanie jest zgodne ze stanem prawnym. Z kolei posiadaczem w złej wierze jest ten posiadacz, który wiedział, lub przy zachowaniu należytej staranności powinien był wiedzieć, że nie dysponuje tytułem prawnym do nieruchomości.

W odniesieniu do trzech jednostek¹⁰⁸ objętych kontrolą, w latach 2020–2023 nie toczyły się postępowania o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości Skarbu Państwa, w których stroną lub uczestnikiem był starosta. W stosunku do siedmiu JST¹⁰⁹ w ww. okresie prowadzono łącznie 111 postępowań o zasiedzenie 417 nieruchomości o powierzchni 270,0484 ha. Pięć JST dysponowało wartością części nieruchomości objętych postępowaniami, która wynosiła 3425,5 tys. zł¹¹⁰. Postępowania dotyczące 65 nieruchomości (15,6 %) wszczęto na wniosek osób fizycznych, 33 (7,9 %) na wniosek gmin, a 319 (76,5 %) na wniosek innych podmiotów. Na 30 kwietnia 2023 r. 48 postępowań obejmujących 188 nieruchomości o powierzchni 179,1815 ha i wartości 1225 tys. zł było w toku, a 63 postępowania prowadzone dla 233 działek o powierzchni 90,8451 ha i o wartości 2180,5 tys. zł zostało zakończonych stwierdzeniem nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie.

¹⁰⁸ Miasto Piotrków Trybunalski i Starostwa Powiatowe w Łęczycy i Rawie Mazowieckiej.

¹⁰⁹ Starostwa Powiatowe w Kutnie, Łowiczu, Łasku, Tomaszowie Mazowieckim, Bełchatowie, Skierniewicach, Radomsku.

¹¹⁰ Starostwa Powiatowe w Łowiczu, Łasku, Tomaszowie Mazowieckim, Bełchatowie i Radomsku.

Infografika nr 8

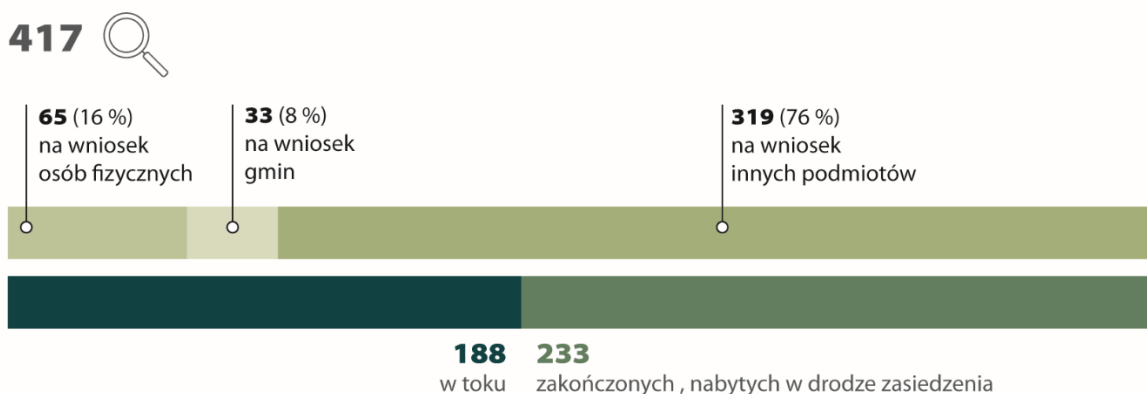
Postępowania o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa z obszarów własności miejscowej 10 kontrolowanych JST

Liczba prowadzonych postępowań o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2020–2023*



*do czasu zakończenia kontroli NIK

Liczba nieruchomości Skarbu Państwa (działek gruntu) objętych postępowaniami



Powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa (działek gruntu) objętych postępowaniami (ha)



Wartość nieruchomości Skarbu Państwa będących przedmiotem prowadzonych postępowań o zasiedzenie (tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Jedna z kontrolowanych jednostek – Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim – realizowała zawarte trzy porozumienia¹¹¹ dotyczące zasad sporządzania i wnoszenia do sądu wniosków o stwierdzenia nabycia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa przez zasiedzenie, na podstawie których z wniosku starosty toczyło się w latach 2020–2023 39 postępowań sądowych, obejmujących 36 nieruchomości.

¹¹¹ Z Prezydentem Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, z Wójtem Gminy Czerniewice, Wójtem Gminy Lubochnia

Nie podejmowano działań celem weryfikacji gospodarowania nieruchomościami w okresie pomiędzy zawieraniem umowami lub po ich zakończeniu

W badanym okresie tylko w dwóch JST¹¹² nie zawierano nowych i nie obowiązywały zawarte w okresie wcześniejszym umowy okresowego udostępniania nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a w jednej¹¹³, pomimo zawartych umów nie dochodziło do ich przedłużenia czy rozwiązania.

Pozostałe siedem jednostek udostępniało okresowo nieruchomości Skarbu Państwa, zawierając na podstawie ugn stosowne umowy. W przypadku 23 umów¹¹⁴ zawartych z tymi samymi podmiotami, wystąpiły przerwy pomiędzy jedną a kolejną umową, które wynosiły od kilku dni aż do dziewięciu miesięcy. Pomimo tego w czterech jednostkach¹¹⁵ starostwie nie podejmowali działań celem weryfikacji sposobu użytkowania nieruchomości pomiędzy okresem obowiązywania poszczególnych umów. W trzech JST¹¹⁶ weryfikowano sposób korzystania z gruntu poprzez korespondencję, wizytację w terenie bądź w zawartej uprzednio umowie strony ustaliły sposób postępowania z gruntem w danym okresie.

Ponadto w siedmiu JST¹¹⁷, w latach 2020–2023 doszło do zakończenia obowiązywania 77 zawartych umów¹¹⁸ okresowego udostępniania. W trzech jednostkach¹¹⁹ nie podejmowano działań celem weryfikacji czy nieruchomość w terminie została opuszczona przez użytkownika. W trzech¹²⁰ strony podpisywały protokoły zdawczo-odbiorcze w których znajdowała się informacja o opuszczeniu i przekazaniu nieruchomości bądź przeprowadzano wizytację w terenie. W Starostwie Powiatowym w Łasku podczas oględzin NIK stwierdzono, że mimo sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego nieruchomość była użytkowana rolniczo przez podmiot, z którym nie zawarto umowy udostępnienia nieruchomości.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Kutnie

Starosta nie zapewnił ciągłości zawieranych umów okresowego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, a także nie weryfikował sposobu zagospodarowania nieruchomości w okresach przerw pomiędzy zawieraniem umowami dzierżawy z tymi samymi podmiotami, co było działaniem nierzetelnym. Przerwy w obowiązywaniu 12 umów dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa wyniosły od 57 do 122 dni.

Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył m.in., że: *W okresie przerw między umowami pozyskano zgody Wojewody Łódzkiego na kontynuację umowy z dotychczasowym dzierżawcą (...). Rzeczne umowy kończyły się w okresie wegetacyjnym. Z uwagi na to, że są to nieruchomości rolne w tym czasie dzierżawcy mieli już plody rolne na polach (...) Tak więc zasadnym było umożliwienie im „uprzątnięcia” rzeczonych plodów rolnych. (...) Starosta nie ma możliwości organizacyjnych, umożliwiających dopilnowanie tego, by nikt nie naruszał uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do wszystkich działek gruntów wykupowanych przez GDDKiA poza pasem autostrady A-1 leżących odłogiem. Co więcej nieruchomości takie stają się przedmiotem skarg posiadaczy nieruchomości sąsiednich dotyczących kiepskiego stanu zagospodarowania nieruchomości skutkującego np. zalewaniem i zachwaszczeniem gruntów sąsiednich. Użytkowanie ww. działek przez dzierżawcę pozwala uniknąć powyższych problemów. Zdaniem NIK czynności związane z przygotowaniem kolejnych umów należało podjąć w trakcie trwania aktualnie obowiązujących, zgodnie*

¹¹² Starostwa Powiatowe w Rawie Mazowieckiej i w Skierniewicach.

¹¹³ Starostwa Powiatowe w Łęczycy.

¹¹⁴ Starostwa Powiatowe w Kutnie, Łowiczu, Łasku, Tomaszowie Mazowieckim, Bełchatowie, Radomsku i Miasto Piotrków Trybunalski.

¹¹⁵ Starostwa Powiatowe w Kutnie, Łowiczu, Bełchatowie i Radomsku.

¹¹⁶ Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim i Łasku oraz Miasto Piotrków Trybunalski.

¹¹⁷ Starostwa Powiatowe w Kutnie, Łowiczu, Łasku, Tomaszowie Mazowieckim, Bełchatowie, Radomsku i Miasto Piotrków Trybunalski.

¹¹⁸ W tym 44 umowy zawarte przez Starostę Powiatu Bełchatowskiego, z których osiem rozwiązano przed terminem przewidzianym w tych umowach, w dwóch przypadkach za porozumieniem stron a w sześciu ze względu na sprzedaż nieruchomości dzierżawcy.

¹¹⁹ Starostwa Powiatowe w Kutnie, Łowiczu i Bełchatowie.

¹²⁰ Miasto Piotrków Trybunalski, Starostwo Powiatowe w Łasku Tomaszowie Mazowieckim.

Co druga nierozdysponowana nieruchomość Skarbu Państwa użytkowana była przez podmiot niedysponujący tytułem prawnym

bowiem z treścią zawartych umów, wskazywały one na konkretny okres na jaki zostały zawarte, wprowadzały obowiązek opuszczenia przedmiotu dzierżawy z dniem wygaśnięcia umowy. Ponadto każda umowa przewidywała nałożenie kary za nieopuszczenie nieruchomości – w wysokości 2/365 czynszu dzierżawnego za każdy dzień zwłoki.

Zgodnie z art. 12 ugn w zw. z art. 11 ust. 1 ugn starostowie reprezentujący Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, są zobowiązani do gospodarowania nimi w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. NIK w każdej z kontrolowanych jednostek przeprowadziła oględziny nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, celem weryfikacji ich faktycznego wykorzystywania. W konsekwencji przeprowadzonych oględzin, w każdej z kontrolowanych jednostek stwierdzono przypadki bezumownego wykorzystywania nieruchomości Skarbu Państwa. Na łącznie 257 nierozdysponowanych działek, powyższe zidentyfikowano w 129 przypadkach tj. w 50 %, co wskazuje, że co druga działka będąca własnością Skarbu Państwa, objęta oględzinami wykorzystywana była przez podmiot niedysponujący tytułem prawnym do nieruchomości lub Starosta nie dysponował wiedzą co do tego czy podmiot korzystający z nieruchomości jest uprawniony na podstawie przepisów prawa¹²¹. W konsekwencji Skarb Państwa nie uzyskiwał dochodów które byłyby mu należne w sytuacji zgodnego z prawem udostępnienia nieruchomości (np. najem, dzierżawa) lub też w razie jej sprzedaży. W dwóch przypadkach ustalono, że nieruchomość użytkowana była przez taki podmiot przez okres przekraczający 20 lat, co równoznaczne jest z możliwością nabycia własności nieruchomości Skarbu Państwa przez podmiot w drodze zasiedzenia.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Łasku

Starosta nie gospodarował częścią nieruchomości Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, dopuszczając do użytkowania 25 nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji zasobu jako nierozdysponowane przez osoby do tego nieuprawnione bądź nie dysponował wiedzą czy daną nieruchomością (siedliskową) gospodaruje podmiot uprawniony. Jednocześnie nie ustalał i nie egzekwował z tego tytułu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości. Dotyczyło to następujących nieruchomości:

- sześciu działek siedliskowych, na których znajdowały się zabudowania mieszkalne wraz z zabudowaniami gospodarczymi. W skład dwóch z tych działek wchodziła również droga dojazdowa do posadowionych na ich terenie nieruchomości;
- dwóch działek, na których znajdowała się część budynków mieszkalnych w stanie technicznym wskazującym na ich użytkowanie. Budynki te znajdowały się również na sąsiedniej działce. W skład działek wchodziła również część gruntu pod budynkami;
- działki, na której znajdowała się część obiektu sakralnego, który zajmował również sąsiednią działkę. Całość była ogrodzona siatką. W obrębie działki znajdowała się także murowana kapliczka wraz z licznymi nasadzeniami krzewów i drzew;
- działki stanowiącej część ogrodzonej nieruchomości na której znajdowały się zabudowania mieszkalne oraz przydomowy ogród. Na poddanej oględzinom działce znajdowały się niewielkie nasadzenia oraz kontenery na odpady;
- siedmiu działek, na których znajdowały się drogi dojazdowe do zamieszkałych nieruchomości;
- sześciu nieruchomości w całości lub w części stanowiących pola uprawne obsiane uprawami rolnymi;
- dwóch działek, na których prowadzono uprawę kukurydzy, pomimo tego, że umowa ich dzierżawy wygasła w 2022 r.

¹²¹ W tym cztery nieruchomości stanowiące współwłasność Skarbu Państwa, zagospodarowane bez wiedzy Starosty Powiatu Rawskiego.

Starosta wyjaśnił, że kwestia uregulowania stanu prawnego nieruchomości siedliskowych jest bardzo skomplikowana z uwagi na to, że spadkobiercy osób, które wówczas przekazały gospodarstwa nie legitymują się stwierdzeniem swoich praw do spadku, nie posiadają dokumentów, na podstawie których korzystają z nieruchomości, nie są zainteresowani również nabyciem tych nieruchomości, a ewentualna ich sprzedaż mogłaby nastąpić po wykluczeniu istnienia podstaw do zwrotu przedmiotowego gruntu. W stosunku do działek, na których w trakcie przeprowadzonych oględziny stwierdzono występowanie upraw rolnych, wystąpiono do właścicieli działek sąsiednich o wskazanie, czy korzystają z ww. działek lub o wskazanie innej osoby korzystającej. Postępowanie w ww. sprawie jest w toku. W odniesieniu do dwóch nieruchomości będących przedmiotem wygasłej umowy najmu Starosta wskazał, że obecnie rozpatrywany jest wniosek, który wpłynął do tutejszego wydział w sprawie zawarcia umowy dzierżawy dot. przedmiotowych działek.

Zdjęcie nr 1

Nierozdysponowana nieruchomość Skarbu Państwa z powiatu łaskiego objęta oględzinami



Źródło: materiały własne NIK.

Przykład

Miasto Piotrków Trybunalski

Prezydent sprawował nadzór nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób nienależyty. Skutkiem nienależytego nadzoru było dopuszczenie do sytuacji, w której z 19 spośród 30 nieruchomości poddanych oględzinom w trakcie kontroli NIK korzystały podmioty nieposiadające tytułów prawnych. Działki te były wykorzystywane m.in. jako:

- posesje prywatne – ogrodzone i stanowiące funkcjonalne całości z działkami prywatnymi, często zabudowane budynkami gospodarczymi – w siedmiu przypadkach; (...) w trzech przypadkach w trakcie kontroli NIK wezwano korzystających do złożenia wyjaśnień, naliczono wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów w łącznej kwocie 2,8 tys. zł, a korzystający złożyli wnioski o nabycie nieruchomości;
- pola uprawne z uprawą zbóż – w pięciu przypadkach; w przypadku dwóch działek w trakcie kontroli NIK wezwano korzystającego do złożenia wyjaśnień, naliczono wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z gruntu w łącznej kwocie 0,2 tys. zł, a korzystający złożył wniosek o nabycie nieruchomości; w przypadku dwóch działek w trakcie kontroli NIK wezwano korzystającego do złożenia wyjaśnień, naliczono wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z gruntu w łącznej kwocie 0,3 tys. zł, a korzystający oświadczył, że nie był zainteresowany ich nabyciem lub dalszym korzystaniem; w przypadku jednej z działek w trakcie kontroli NIK uzyskano z Krajowego Zasobu Nieruchomości informację o braku zamiaru przejęcia działki oraz uzyskano z Pracowni Planowania Przestrzennego koncepcję zagospodarowania działki w związku z zamiarem jej zbycia;

- miejsce do składowania drewna (tarcicy) – w trakcie kontroli NIK wezwano korzystającego do złożenia wyjaśnień, a korzystający złożył wniosek o nabycie działki;
 - wjazd na stację benzynową i wyjazd z niej oraz miejsce posadowienia m.in.: ogrodzenia, trwale powiązanego z gruntem pylonu reklamowego z cenami sprzedawanych paliw, banerów reklamowych – w związku z ustalonym w trakcie oględzin stanem faktycznym Prezydent poinformował, że podejmie działania w celu ustanowienia na rzecz firmy prowadzącej stację odpłatnej służebności;
 - droga dojazdowa do marketu znajdującego się na działce sąsiadującej;
 - część wygrodzonego parkingu przed kwaciarnią i barem – w trakcie kontroli NIK wezwano korzystającego do złożenia wyjaśnień, naliczono wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z gruntów w kwocie 1,9 tys. zł, a korzystający złożył wniosek o nabycie nieruchomości;
 - część wygrodzonego terenu bazaru miejskiego 2 z uwagi na usytuowanie w pasie drogowym brak możliwości zbycia lub wydzierżawienia działki, w trakcie kontroli NIK naliczono wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z gruntów w łącznej kwocie 1,4 tys. zł;
 - część wygrodzonego terenu sklepu z materiałami budowlanymi – działka użytkowana przez byłych dzierżawców, naliczono wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z gruntu w łącznej kwocie 39,5 tys. zł, w odniesieniu do wymagalnej kwoty 21 tys. zł uzyskano nakaz zapłaty.
- Prezydent wyjaśnił, że nadzór nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa w celu niedopuszczenia do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione, niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości, ograniczał się jedynie do wyrywkowego sprawdzania działek w terenie. Stan kadrowy był niewystarczający do częstszego przeprowadzania kontroli w terenie. Dodatkowo Prezydent wyjaśnił, że nie ponosił żadnych kosztów utrzymania ww. nieruchomości w okresie objętym kontrolą.

Zdjęcie nr 2

Nierozdysponowana nieruchomość Skarbu Państwa z Miasta Piotrkowa Trybunalskiego objęta oględzinami



Źródło: materiały własne NIK.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim

Starosta w nienależyty sposób nadzorował część nieruchomości Skarbu Państwa, dopuszczając do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione, tj.:

- a) w przypadku siedmiu działek, zaewidencjonowanych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa jako działki nierozdysponowane (na 16 poddanych oględzinom), stwierdzono oznaki ich użytkowania/zagospodarowania, w tym co najmniej w sześciu przypadkach przez podmioty nieuprawnione. I tak:
 - trzy działki – nieogrodzone, zlokalizowane przy drodze asfaltowej i graniczące z polami uprawnymi oraz gospodarstwem rolnym – były wykorzystywane do celów rolniczych – pod uprawę kukurydzy

(według informacji pozyskanej w trakcie oględzin działka „od zawsze” wykorzystywana była przez osoby prywatne pod uprawy);

- jedna działka – nieogrodzona, znajdująca się przy drodze asfaltowej, w sąsiedztwie gospodarstw – stanowiła składowisko kiszonki dla zwierząt;
- jedna działka – nieogrodzony teren zajęty pod łąkę/trawę, zlokalizowana przy drodze asfaltowej, w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowanej nieruchomości oraz upraw rolnych – była wykoszona;
- jedna działka – według ewidencji gruntów i budynków niezabudowana, mała (16 m²), bez dostępu do drogi – została w całości zabudowana innym budynkiem niemieszkalnym i włączona w skład ogrodzonej nieruchomości prywatnej, składającej się z kilku działek;

W odniesieniu do ww. nieruchomości Starosta wyjaśnił m.in., że Skarb Państwa nigdy nie zawierał w osobami korzystającymi z tych działek żadnych umów. W powyższych przypadkach zachodzi konieczność niezwłocznego podjęcia przez pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami czynności mających na celu ustalenie osób korzystających z tych nieruchomości, a następnie ustalenie wysokości wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości i wezwanie osób korzystających do jego zapłaty, jak również wystąpienie z żądaniem wydania nieruchomości jej właścicielowi lub przywrócenia stanu zgodnego z prawem i zaniechania naruszeń. Starosta wyjaśnił także, że pracownicy sukcesywnie podejmują czynności związane z ochroną własności nieruchomości Skarbu Państwa i mające na celu zapobieżenie naruszenia prawa własności przez zakłócenie z jej korzystania (ogłędziny nieruchomości i naliczanie należności za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego itp.). Jednak przy takiej ilości nieruchomości skarbowych nie można dokonać kontroli terenowych wszystkich nieruchomości. Powodem braku wcześniejszego ustalenia przedstawionego powyżej stanu rzeczy są problemy kadrowe związane z niewielką liczbą etatów, jak również niewystarczające finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej.

b) w przypadku dwóch działek (uwzględnionych w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa jako działki do ustanowienia służebności), dla których w ewidencji gruntów i budynków jako właściciela i władającego wskazano Skarb Państwa i Starostę Tomaszowskiego, a które nie były zaewidencjonowane w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa (na trzy poddane oględzinom), stwierdzono oznaki ich użytkowania/zagospodarowania. Obie zostały zagrodzone, a jedna dodatkowo zagospodarowana pod ogród.

Starosta wyjaśnił, że dla działek w ewidencji gruntów i budynków nie odnaleziono dokumentów świadczących o własności na rzecz Skarbu Państwa. Obie działki nie zostały ujęte w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem Skarb Państwa nie legitymuje się żadnym dokumentem potwierdzającym nabycie ww. działek na własność.

Zdjęcia nr 3 i 4

Dwie nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa z powiatu tomaszowskiego objęte oględzinami



Źródło: materiały własne NIK.

Przykład**Starostwo Powiatowe w Łowiczu**

W przypadku 15 nieruchomości nierozdysponowanych, z 32 objętych oględzinami: stwierdzono:

- 10 działek było wykorzystywanych bezumownie na potrzeby rolne (występowanie upraw lub ich pozostałości po dokonanych zbiorach);
- dwie działki zabudowane, niezamieszkałe, były użytkowane bezumownie okresowo, jako nieruchomości/działki rekreacyjne (działki z nasadzeniami wieloletnimi: krzewy i drzewa owocowe, krzewy ozdobne, z trawą poddawaną zabiegom pielęgnacyjnym/koszeniu, ogrodzone – teren zamknięty, z umieszczonymi na ich terenie działki elementami drobnej architektury (altanki i/lub ławki, huśtawki, „trampoliny” ogrodowe);
- trzy nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi lub mieszkalno-gospodarczymi, użytkowane bezumownie były zamieszkałe (w ich otoczeniu znajdowały się samochody, zwierzęta domowe, działki te były ogrodzone – teren zamknięty).

Starosta w powyższej sprawie wyjaśnił, że nie zostały ustalone należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości z tytułu gospodarowania ww. gruntami i nieruchomościami, ponieważ nie posiadano wiedzy w zakresie bezumownego korzystania z przedmiotowych nieruchomości.

Zdjęcie nr 5

Nierozdysponowana nieruchomości Skarbu Państwa z powiatu łowickiego objęta oględzinami



Źródło: materiały własne NIK.

Przykład**Starostwo Powiatowe w Kutnie**

Oględziny nieruchomości zaewidencjonowanych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa w Powiecie Kutnowskim jako nierozdysponowane wykazały, że 16 nieruchomości (53,3 %) spośród 30 poddanych oględzinom były zagospodarowane przez podmioty nieuprawnione. Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył m.in, że *Starosta Kutnowski nie ma możliwości organizacyjnych, które pozwolą mu dopilnować tego, by nikt nie naruszał uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa (...). Są to nieruchomości rolne, które sąsiadują z gruntami stanowiącymi własność osób fizycznych. (...) Można rozważyć oczywiście konieczność zatrudnienia pracowników, którzy będą „stali na straży” tychże nieruchomości i strzegli uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa (...) czy też może zatrudnienia zewnętrznej firmy świadczącej usługi z zakresu ochrony mienia, jednakże w naszej ocenie absolutnie nie ma to ekonomicznego uzasadnienia. Zakładając, iż osoby wyznaczone przez Starostę Kutnowskiego okresowo np. raz do roku dokonywali by takowych oględzin należy postawić sobie pytanie w jakich sposób ustalić kto faktycznie bezumownie korzysta z takowej działki, skoro dookoła są same tereny rolne i różne osoby je uprawiają? (...) W tym miejscu należy podkreślić, iż oczywiście będą podejmowane dalsze kroki zmierzające do sprzedaży tudzież dzierżaw takowych działek co w konsekwencji ograniczy lub zlikwiduje problem bezumownego korzystania z nieruchomości. Warto wspomnieć, iż swego czasu osoby posiadające uprawy w tych okolicach*

wnosiły skargi dotyczące tego, iż GDDKiA (później Starosta) nie dbają o te działki (...) przez to właściciele gruntów przyległych borykają się z problemem rozsiewu chwastów na ich działkach. Zasadnym byłoby więc okresowe stosowanie oprysków na chwasty, przeprowadzenie orki na takowych działkach i innych czynności zmierzających do utrzymania takowych działek w kulturze. Co też warte uwagi, takie zachwaszczone/zakrzaczone „nieużytki” w okresach suszy, (kiedy są wyschnięte) stanowią olbrzymie zagrożenie pożarowe. Starosta Kutnowski nie posiada szeroko rozumianego sprzętu służącego rolnikom (...) aby można było skutecznie zadbać o takowe działki.

Zdjęcie nr 5

Nierozdysponowana nieruchomości Skarbu Państwa z powiatu kutnowskiego objęta oględzinami



Źródło: materiały własne NIK.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej

W latach 2020–2023 Starosta dopuścił do gospodarowania 11 nieruchomościami o łącznej powierzchni 1,9112 ha przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości (umową, prawomocną decyzją), w tym w odniesieniu do jednej nieruchomości o powierzchni 0,1263 (z zabudową o łącznej powierzchni – 200 m²) umożliwił podmiotom pobieranie pożytków z udostępniania tej nieruchomości osobom trzecim. Powyższe stwierdzono w odniesieniu m.in. do:

- a) dwóch zagospodarowanych nieruchomości zabudowanych budynkami, w tym budynkami mieszkalnymi, z czego jeden budynek był wielokondygnacyjny z wydzielonymi lokalami mieszkalnymi. Starosta nie posiadał wiedzy, ile jest lokali, przez kogo i od kiedy są zamieszkiwane oraz na jakiej podstawie. Nie pobierał opłat za udostępnianie budynków, w tym lokali, nie ponosił również kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości. Jako administratora budynków wskazał Gminę Białą Rawską. Ponadto budynek wielokondygnacyjny, posiadający dwa numery adresowe, w części administrowany był przez osobę prywatną. Starosta nie posiadał żadnych dokumentów potwierdzających przekazanie w administrowanie budynków ww. podmiotom. Starosta nie prowadził również książki obiektów budowlanych dla nieruchomości. W badanym okresie trzykrotnie zwracał się do Gminy o podjęcie działań celem komunalizacji nieruchomości. W trakcie kontroli NIK Gmina poinformowała Starostę o przygotowywaniu wniosku w tym zakresie.
- b) jednej zagospodarowanej nieruchomości zabudowanej, w tym budynkiem mieszkalnym, zamieszkałej przez osobę fizyczną. Starosta nie posiadał dokumentów potwierdzających uprawnienia osób władających nieruchomością oraz informacji kto, kiedy i na jakiej podstawie dokonał zabudowań na działce.
- c) czterech nieruchomości, stanowiących zgodnie z wyjaśnieniami Starosty tereny przeznaczone pod budowę drogi publicznej (gminnej lub krajowej) lub drogi dojazdowej. Działki były w części zagospodarowane, włączone

organizacyjnie do istniejących sąsiadujących z nią posesji, na których urządzone były np. ogrody, parkingi, ogrodzenia, bramy wjazdowe, utwardzone tereny lub budynek o charakterze gospodarczym.

d) trzech nieruchomości stanowiących tereny, na których prowadzone były uprawy rolnicze.

Ponadto w latach 2020–2023 Starosta dopuścił do zarządzania czterema nieruchomościami stanowiącymi współwłasność Skarbu Państwa o powierzchni 1,300 ha przez inne podmioty bez udziału Skarbu Państwa, w tym do czerpania z nich pożytków, wbrew art. 199 i 200 kodeksu cywilnego, zgodnie z którymi każdy ze współwłaścicieli jest obowiązany do współdziałania w zarządzie rzeczą wspólną. Powyższe dotyczyło czterech nieruchomości, na których urządzone zostały sady owocowe. Starosta nie posiadał wiedzy kto dokonał nasadzeń. Nie ponosił również wydatków i ciężarów związanych z rzeczą wspólną. Jak wyjaśnił, są to nieruchomości, których, właścicielem (w odniesieniu do udziałów przypadających Skarbowi Państwa) z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest Gmina Sadkowice i Biała Rawska.

Zdjęcie nr 6

Nierozdysponowana nieruchomość Skarbu Państwa z powiatu rawskiego objęta oględzinami



Źródło: materiały własne NIK.

Zdaniem NIK brak nadzoru nad faktycznym użytkowaniem nieruchomości niesie ze sobą ryzyko ich zasiedzenia, a w konsekwencji utraty majątku Skarbu Państwa wskutek wieloletniego użytkowania przez podmioty nieuprawnione. Z kolei obowiązek ustalania i dochodzenia należności pieniężnych, czy to z tytułu czynszu czy opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości, wynika wprost z art. 42 ust. 5 uofp, zgodnie z którym to przepisem jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK wnioskowała m.in. ustalenie podmiotów korzystających z ww. nieruchomości Skarbu Państwa bez stosownego tytułu prawnego, wyegzekwowanie od nich należności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości oraz uregulowania sposobu korzystania z nieruchomości. W informacjach o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych kierownicy JST informowali NIK o podjętych działaniach polegających w głównej mierze na: wystąpieniu do właścicieli nieruchomości sąsiednich o wskazanie czy korzystają z tych nieruchomości lub dysponują wiedzą, kto użytkuje nieruchomości i do gmin celem pozyskania informacji o osobach zameldowanych pod danym adresem. Poinformowano NIK, że od części z tych użytkowników wpłynęły wnioski o dzierżawę lub zakup nieruchomości, które są obecnie rozpatrywane. Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego poinformował ponadto, że za bezumowne korzystanie z trzech działek w latach 2020–2022 naliczono opłatę w wysokości 10 496,02 zł¹²², a opłata za 2023 r. zostanie naliczona po 31 grudnia 2023 r.

¹²² Należność została uiszczona w dniu 29 września 2023 roku.

Niepodejmowanie działań celem ujawnienia prawa władania w księdze wieczystej

Zgodnie z ustawą z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, do listopada 2013 r. starostowie¹²³ 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 okresie objętym kontrolą kontrolowane jednostki podjęły działania w celu uregulowania i ujawnienia prawa własności Skarbu Państwa składając 157 wniosków obejmujących 216 nieruchomości¹²⁴ na 6316 nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w EGiB dla których nie wskazano w ewidencji dokumentu potwierdzającego własność. Cztery JST¹²⁵ ujmowały w ewidencji zasobu tylko te nieruchomości, dla których ujawniono księgę wieczystą lub inny dokument potwierdzający własność (decyzja, uchwała, akt notarialny), a w pozostałych sześciu jednostkach liczba nieruchomości ujętych w zasobie, dla których brak było ww. dokumentów była znikoma¹²⁶. W Starostwie Powiatowym w Rawie Mazowieckiej informację, iż dla trzech działek urządzona jest księga wieczysta, Starosta uzyskał w trakcie kontroli NIK, po konsultacji z właściwym sądem rejonowym, wskutek czego zaktualizował dane w EGiB i poinformował NIK, że do zasobu zostaną wprowadzone niezwłocznie, podczas najbliższej synchronizacji ewidencji. NIK stoi na stanowisku, że wpływ na ilość podejmowanych działań w powyższym zakresie ma opisana we wcześniejszej części Informacji praktyka nieujmowania w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, dla których brak jest założonej księgi wieczystej lub innego dokumentu potwierdzającego własność i dla których według EGiB właścicielem lub posiadaczem samoistnym jest Skarb Państwa, a podmiotem władającym/gospodarującym starosta lub dla których w EGiB nie wskazano innego podmiotu, który ewidencjonowałby nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie przepisów szczególnych. W konsekwencji, opierając się w głównej mierze na danych z ewidencji zasobu, działania związane z regulacją stanu prawnego i zakładaniem ksiąg wieczystych nie były realizowane albo obejmowały znikomą liczbę nieruchomości przyjmując, na podstawie danych z ewidencji zasobu, że nieruchomości Skarbu Państwa którymi gospodaruje starosta mają założone księgi wieczyste.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Łowiczu

Jak wyjaśnił kierownik referatu z powiatu łowickiego w okresie objętym kontrolą nie podejmowano działań celem uregulowania stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa z uwagi na fakt, że wszystkie nieruchomości w zasobie miały uregulowany stan prawny.

Aktualizowanie EGiB

Zgodnie z art. 23 ust. 7 PgiK starosta niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów od sądów, notariuszy i organów administracji publicznej, wpisuje dane z nich wynikające do EGiB oraz do rejestru cen nieruchomości w zakresie wynikającym z tej ewidencji lub rejestru. Na próbie 183 zmian dokonanych na podstawie ww. dokumentów, stwierdzono, że w większości przypadków, tj. w 96,7 %, dane z nich wynikające starostowie wprowadzali do EGiB w terminie nieprzekraczającym 30 dni. Jedynie w sześciu przypadkach starostowie z dwóch JST¹²⁷ wprowadzili zmiany z opóźnieniem wynoszącym od 15 do 140 dni.

¹²³ 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.

¹²⁴ Starostwo Powiatowe w Kutnie nie udostępniło informacji dotyczących liczby działek objętych złożonymi 10 wnioskami.

¹²⁵ Starostwa Powiatowe w Łowiczu, Łęczycy, Tomaszowie Mazowieckim i Radomsku.

¹²⁶ Starostwo Powiatowe w Skierniewicach – 136 nieruchomości, Starostwo Powiatowe w Bełchatowie – 24 nieruchomości, Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej – sześć nieruchomości, Starostwo Powiatowe w Łasku – trzy nieruchomości.

¹²⁷ Starostwa Powiatowe w: Radomsku i Łasku.

Przykład**Starostwo Powiatowe Radomsku**

Pięć wniosków o ujawnienie prawa w księdze wieczystej do nieruchomości przekazanych przez sędziów i notariuszy została wprowadzona do EGiB z opóźnieniem od 15 do 140 dni. Kierownik Referatu wyjaśnił, że opóźnienie w 2020 r. (140 dni) związane było z wprowadzeniem pandemii COVID-19 w Polsce i pracą zdalną oraz zwiększoną wówczas liczbą wpływających dokumentów o dokonanie zmiany w ewidencji gruntów. Natomiast w 2023 r. cztery zmiany (opóźnienie 15 dni, 15 dni, 12 dni, 77 dni) związane było z długą nieobecnością pracownika (zwolnienie lekarskie) oraz spowodowane było bardzo dużym nasileniem prac administracyjno-biurowych i sprawozdawczych na początku roku.

Administrowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa

Jednym z obowiązków Starosty, obok gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, jest wynikający z art. 23 ust. 1 pkt 4 ugn obowiązek zabezpieczenia nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.

W latach 2020–2023 do sześciu kontrolowanych jednostek¹²⁸ wpłynęło łącznie 14 zgłoszeń od mieszkańców, służb, inspekcji i straży dotyczących zdarzeń i sytuacji zaistniałych na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa, które dotyczyły w głównej mierze usunięcia odpadów i dzikich wysypisk śmieci. Ponadto zgłoszenia obejmowały oczyszczenie rowów i zabezpieczenie uszkodzonego budynku przed dostępem osób trzecich, bądź zabezpieczeniem studni. Działania podejmowane były przez Starostów niezwłocznie, w miarę dostępnych zasobów kadrowych, przez pracowników Urzędu, lub zlecane firmom zewnętrznym. W jednym¹²⁹ przypadku składowanie odpadów na działce Skarbu Państwa gospodarowanej przez starostę, stwierdzono podczas oględzin NIK.

Stwierdzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu

W Starostwie Powiatowym w Łęczycy czasowo udostępniano¹³⁰ nieruchomość identyfikowaną jako nierozdysponowana – dawny Zakład Karny w Łęczycy – dla celów kulturalnych, mimo niedokonywania od 2006 r. okresowych przeglądów stanu technicznego, oraz mimo zidentyfikowania w toku kontroli z 2018 r. realizowanej przez Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków „niezadowolającego” stanu obiektu¹³¹.

Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty udostępnianie zabudowań miało miejsce incydentalnie, wiązało się z promocją obiektu przeznaczonego do sprzedaży. Każdorazowo przedstawiciel Starosty czuwał nad zabezpieczeniem osób biorących udział w realizowanych działaniach a także ostrzegał o złym stanie obiektu.

W dniu 18 sierpnia 2023 r. PINB przeprowadził – na zlecenie NIK – kontrolę stanu technicznego, która wykazała zły stan techniczny wszystkich obiektów zlokalizowanych na działce, tj. budynku penitencjarnego, budynku administracyjno-gospodarczego, kuchni, kotłowni oraz muru ochronnego, w tym liczne pęknięcia ścian konstrukcyjnych, liczne ubytki ceglanej konstrukcji ścian i tynków, a także bardzo złą estetykę budynków i muru. Wskazano, że komin kotłowni jest popękany i przechylony, a biorąc pod uwagę jego wysokość wynoszącą kilkanaście metrów, zawalenie komina zagraża sąsiedniej działce, na której zlokalizowany jest wielostanowiskowy parking samochodowy. Pomimo, że pozostałe obiekty nie stwarzały zagrożenia zawaleniem, z uwagi na ich zły stan techniczny, a zwłaszcza odpadające płyty tynków, wskazano, że mogą stanowić zagrożenie dla ludzi i mienia.

¹²⁸ Starostwa Powiatowe w Kutnie, Łowiczu, Tomaszowie Mazowieckim, Bełchatowie, Rawie Mazowieckiej i Radomsku.

¹²⁹ Starostwo Powiatowe w Łasku.

¹³⁰ Poprzez zawarcie dwóch umów bezpłatnego użyczenia zabudowań powięziennych do celów produkcji audycji audiowizualnych, a także bezumownie – w celu zorganizowania koncertu upamiętniającego 40. rocznicę wprowadzenia w Polsce stanu wojennego.

¹³¹ Poprzednia kontrola ŁWKZ przeprowadzona została w marcu 2016 r. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami zalecono opracowanie ekspertyzy techniczno-mykologicznej obiektu, a następnie na jej podstawie opracowanie projektu budowlanego oraz wykonanie do dnia 31 grudnia 2019 r. remontu kapitalnego.

Zgodnie z zapisami protokołu kontroli PINB, wobec powyższych uchybień, zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia, zalecono rozebranie komina do bezpiecznej wysokości lub całkowicie, bądź przeprowadzenie oceny technicznej/ekspertyzy w zakresie jego stateczności oraz wprowadzenie stałego dozoru muru ochronnego wzdłuż chodnika dla pieszych pod kątem zagrożenia odpadającymi płatami tynku lub przeprowadzenie jego naprawy.

PINB informując Starostę o powyższych ustaleniach zwrócił jednocześnie uwagę, że: pomimo wyłączenia dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy z użytkowania, na zarządcy nieużytkowanych obiektów budowlanych spoczywają nadal obowiązki dozoru w zakresie należytego utrzymania stanu technicznego przez okres istnienia obiektów i niedopuszczanie do nadmiernego pogarszania się ich sprawności technicznej, teren nieczynnego zakładu karnego, z uwagi na zły stan techniczny, powinien być bezwzględnie zabezpieczony przed dostępem osób postronnych, a wstęp na teren dopuszczalny jedynie dla osób upoważnionych przez zarządcę, sprawujących dozór nad stanem obiektów. W dniu 1 września 2023 r., na podstawie art. 51 ustawy o NIK, Starosta poinformowany został o stwierdzeniu w toku kontroli bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu.

Prowadzenie KOB

Zgodnie z art. 60b i 60c uPb dla każdego obiektu spełniającego ustawowe przesłanki właściciel lub zarządca budynku zobowiązany jest prowadzić KOB¹³². Zgodnie z art. 60i uPb w przypadku zmiany właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego dotychczasowy właściciel lub zarządca obiektu budowlanego przekazuje nowemu właścicielowi lub zarządcy tego obiektu książkę obiektu budowlanego. Książkę obiektu budowlanego prowadzoną w postaci elektronicznej przekazuje się w systemie c-KOB. Zgodnie z art. 60g uPb, w przypadku prowadzenia książki w systemie elektronicznym zamknięcie KOB następuje w terminie miesiąca od dnia zakończenia rozbiórki obiektu budowlanego¹³³, a w przypadku zamknięcia KOB dane dotyczące konkretnej książki są przechowywane w systemie e-KOB przez dziesięć lat od dnia zamknięcia KOB (art. 60q uPb). Obowiązek prowadzenia KOB ma charakter formalny i tym samym brak dokumentacji źródłowej dotyczącej budynków albo ich stan techniczny, nie stanowią okoliczności zwalniających starostę z realizacji ww. obowiązków ustawowych. Także fakt nieużytkowania obiektu nie stanowi podstawy do zaniechania prowadzenia lub założenia KOB, o ile obiekt budowlany nie został wyłączony z użytkowania decyzją właściwego organu nadzoru budowlanego.

Na 10 skontrolowanych jednostek pięć¹³⁴ nie posiadało w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa budynków, co do których istniałby obowiązek prowadzenia KOB. W dwóch¹³⁵ JST zidentyfikowano łącznie sześć takich obiektów, dla których starostowie prowadzili KOB stosownie do wymogów ustawowych. Z pozostałych trzech jednostek¹³⁶, w jednej nie prowadzono dla dwóch budynków KOB pomimo obowiązku ustawowego, w kolejnej prowadzono je niekompletnie, a w trzeciej prowadził je podmiot niedysponujący tytułem prawnym do nieruchomości, któremu w sposób formalny nie zlecono tego obowiązku.

¹³² Do której zgodnie z art. 60a uPb wprowadza się dane dotyczące m.in.: informacji o obiekcie budowlanym; imienia i nazwiska albo nazwy, adresu zamieszkania lub siedziby oraz e-maila właściciela lub zarządcy; kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 uPb; ekspertyz i opinii technicznych dotyczących obiektu budowlanego oraz imion i nazwisk osób, przez które zostały sporządzone; przeglądów technicznych, konserwacji oraz napraw urządzeń przeciwpożarowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, oraz imion i nazwisk osób, które dokonały tych czynności; robót budowlanych związanych z obiektem budowlanym, a wykonywanych po oddaniu do użytkowania; katastrof budowlanych dotyczących obiektu budowlanego; decyzji, postanowień, zaświadczeń i innych dokumentów wydanych przez organy administracji publicznej, dotyczących obiektu budowlanego.

¹³³ Zasadnym jest przyjęcie analogicznego sposobu postępowania także w przypadku książki prowadzonej papierowo.

¹³⁴ Starostwa Powiatowe w Kutnie, Łowiczu, Skierniewicach, Radomsku i Miasto Piotrków Trybunalski.

¹³⁵ Starostwa Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim i Łasku.

¹³⁶ Starostwa Powiatowe w Łęczycy, Bełchatowie, Rawie Mazowieckiej.

Przykład**Starostwo Powiatowe w Łęczycy**

W Starostwie nie dołączono do ksiąg pięciu obiektów budowlanych dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy oraz nie przechowywano protokołów z kontroli stanu technicznego tych obiektów¹³⁷. Stanowiło to naruszenie nw. przepisów ustawy Prawo budowlane: art. 63 ust. 1, zgodnie z którym właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany przechowywać przez okres istnienia obiektu dokumenty, o których mowa w art. 60, oraz opracowania projektowe i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania; art. 64 ust. 3 stanowiącego m.in., iż protokoły z kontroli obiektu budowlanego, oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego, są dołączone do ksiągki obiektu budowlanego.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, brak jest możliwości wyjaśnienia przyczyn braku protokołów z kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych dawnego Zakładu Karnego, bowiem ówczesny Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami, uczestniczący w przejęciu dokumentacji tych obiektów, nie jest już pracownikiem Starostwa.

Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej

W latach 2020–2023 Starosta w sposób nierzetelny sprawował nadzór nad nieruchomościami Skarbu Państwa ujętymi w ewidencji Zasobu Skarbu Państwa i sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem jako nieruchomości nierozdysponowane. Powyższe stwierdzono w przypadku dwóch zagospodarowanych nieruchomości Skarbu Państwa, zabudowanych budynkami, w tym mieszkalnymi, z których jeden był wielokondygnacyjny z wydzielonymi lokalami mieszkalnymi. Starosta nie posiadał wiedzy, ile jest lokali, przez kogo i od kiedy są zamieszkiwane oraz na jakiej podstawie. Ponadto budynek wielokondygnacyjny, posiadający dwa numery adresowe, w części administrowany był przez osobę prywatną. Starosta nie posiadał żadnych dokumentów potwierdzających przekazanie w administrowanie budynków ww. podmiotom. Starosta nie prowadził również ksiągki obiektów budowlanych dla nieruchomości¹³⁸. W badanym okresie trzykrotnie zwracał się do Gminy o podjęcie działań celem komunalizacji nieruchomości. W trakcie kontroli NIK Gmina poinformowała Starostę o przygotowywaniu wniosku w tym zakresie. Jak wyjaśnił Starosta, są to nieruchomości, których właścicielem z mocy prawa, na podstawie ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych jest Gmina Biała Rawska¹³⁹, tym samym nie można jej uznać za podmiot nieuprawniony do gospodarowania. Dlatego też Starosta nie pobierał opłat za udostępnianie budynków i lokali i nie weryfikował wykonania obowiązku prowadzenia ksiągki obiektów budowlanych.

Starostwo Powiatowe w Bełchatowie

Starosta nie prowadził ksiągki obiektów budowlanych dla budynków znajdujących się na nieruchomości ID 100101_1.0020.62. Starosta wyjaśnił, że na ww. nieruchomości znajdują się budynki po byłym kółku rolniczym, które Skarb P nabył w drodze zasiedzenia. Do przedmiotowych budynków nie odnaleziono żadnej dokumentacji technicznej, w tym również ksiągki obiektu budowlanego, a obecnie ze względu na stan techniczny budynki te nie są użytkowane, a nieruchomość jest kolejny raz przeznaczona do sprzedaży. W związku z powyższym, dla przedmiotowych budynków nie są prowadzone ksiągki obiektów budowlanych.

¹³⁷ Z wyjątkiem dziewięciu protokołów z przeglądu budynku penitencjarnego, spośród 17 wykazanych w ksiągce obiektu budowlanego.

¹³⁸ Zgodnie z wypisem z kartoteki budynków na działce nr 570/4 znajdowało się sześć budynków, tj.: dwa mieszkalne o powierzchniach 50 m² i 63 m², i cztery pozostałe budynki niemieszkalne o pow. od 9 do 31 m², na działce nr 578 znajdował się jeden budynek mieszkalny dwukondygnacyjny o pow. zabudowy 173 m² i jeden budynek niemieszkalny o powierzchni 27 m².

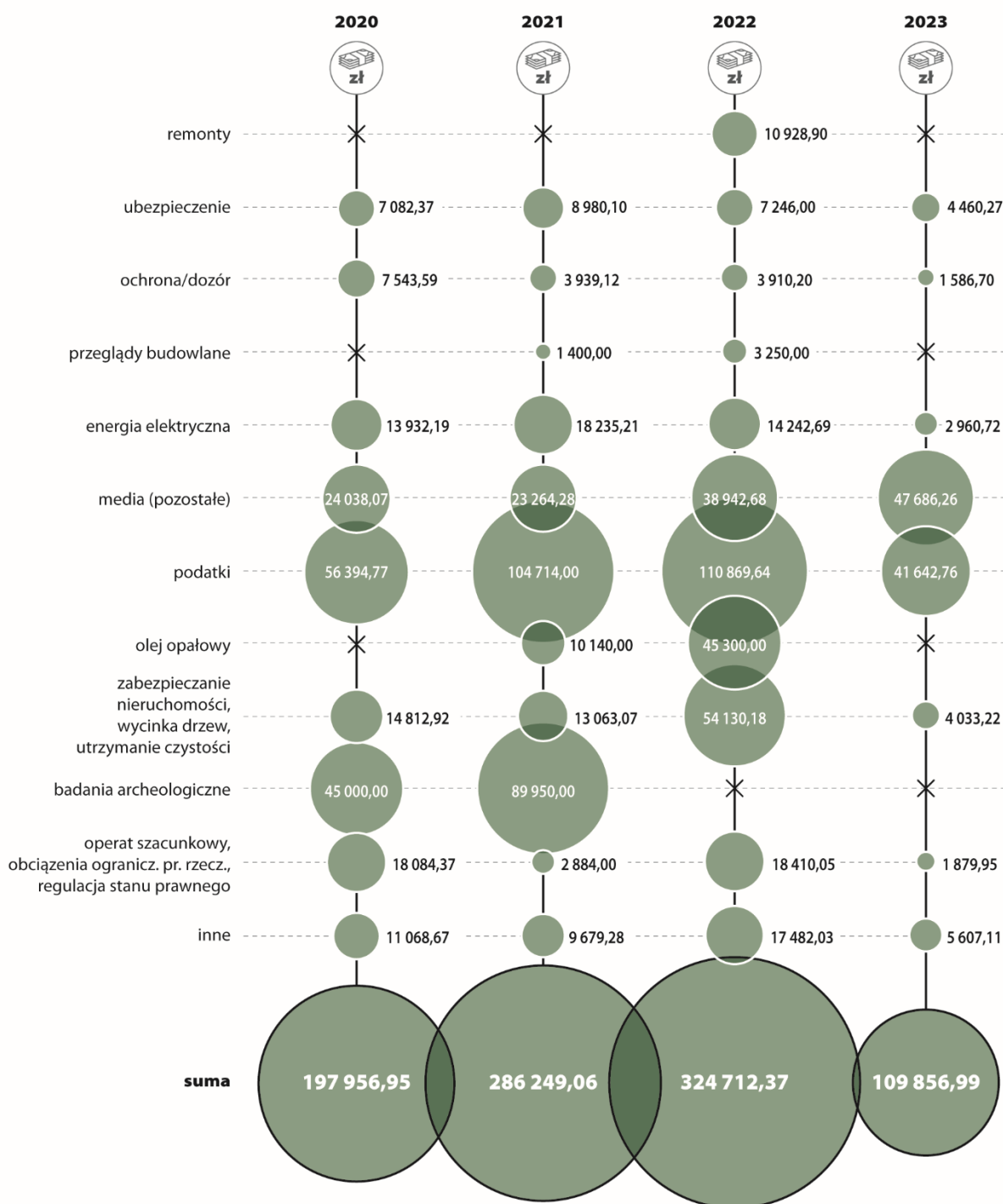
¹³⁹ Skarb Państwa nabył prawa do nieruchomości na mocy postanowień sądowych z 1960 r.

Koszty ponoszone na nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa

Kontrolowane JST w badanym okresie poniosły koszty związane z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa w kwocie ogółem 918,8 tys. zł.

Infografika nr 9

Zestawienie wydatków na nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Nierzetelna i niepełna inwentaryzacja nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Celem okresowego ustalania lub sprawdzania rzeczywistego stanu aktywów i pasywów (ustalenia stanu mienia), zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 urach, jednostki przeprowadzają inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli

przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Zgodnie z art. 26 ust. 2 urach inwentaryzacją obejmuje się znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania.

Zgodnie z KSR 11¹⁴⁰ 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 w przypadkach nie wymienionych w pkt a i b inwentaryzację przeprowadza się drogą spisu z natury na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Podstawową metodą inwentaryzacji jest metoda spisu z natury polegająca 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. Ponadto według opinii Ministerstwa Finansów¹⁴¹ w latach w których nie przeprowadza się spisu z natury, środki trwałe inwentaryzuje się metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej ich wartości. Czynności inwentaryzacyjne stanowią podstawowy mechanizm kontrolny i służą sporządzeniu realnego i wiarygodnego obrazu stanu majątku i rzetelnego oszacowania sytuacji majątkowej każdej jednostki, a zatem zarówno niepodjęcie inwentaryzacji, jak i niepełne jej przeprowadzenie, czy też przeprowadzenie jej w taki sposób, że nie zostanie odzwierciedlony stan rzeczywisty wszystkich składników majątkowych danej jednostki jest stanem nieprawidłowym¹⁴².

Zdaniem NIK nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostwie nie są co prawda aktywami powiatu, ale stanowią aktywa Skarbu Państwa powierzone do gospodarowania starostom. Ponadto starosta jest jedynym organem dysponującym stosowną dokumentacją źródłową umożliwiającą przeprowadzanie tych czynności.

Osiem na 10 skontrolowanych jednostek przeprowadzało coroczne czynności inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa, przy czym we wszystkich przypadkach inwentaryzacja przeprowadzana była nierzetelnie, niezgodnie z urach, w tym nie obejmowała wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa – głównie nierozdysponowanych.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Skierniewicach

Coroczna inwentaryzacja nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa została przeprowadzona jedynie na podstawie ewidencji ilościowej nierozdysponowanych nieruchomości, bez porównania z odpowiednimi dokumentami źródłowymi. Jak wyjaśnił Starosta, nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa, które są niewycenione wartościowo, podlegają inwentaryzacji w formie ilościowej, poprzez porównanie ewidencji z dokumentami źródłowymi, przedstawiona w toku kontroli dokumentacja z corocznych inwentaryzacji nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa zawierała jedynie ewidencję ilościową ww. nieruchomości oraz

¹⁴⁰ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe”.

¹⁴¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/inwentaryzacja-teren-strzezony>.

¹⁴² Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 20 maja 2014 r. RKO-522/16/14.

protokoły z przeprowadzonych czynności. Starostwo nie przedstawiło dokumentacji potwierdzającej porównanie danych z ewidencji z odpowiednimi dokumentami źródłowymi, a protokoły sporządzono na podstawie innych wzorów, niż przyjęte w zarządzeniu Starosty Skierniewickiego nr 32/2018 z dnia 2 listopada 2018 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji inwentaryzacyjnej. Jak wyjaśnił Starosta, dane, które są ze sobą zestawiane to między innymi: ilość nieruchomości, które mają założoną Księgę Wieczystą i nieruchomości, które jej nie posiadają; zestawienie liczb nieruchomości według przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; ilość nieruchomości zabudowanych i leśnych oraz informacja na temat ogólnej powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa w każdej gminie.

Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej

W okresie objętym kontrolą inwentaryzacją nie objęto wszystkich nieruchomości nierozdysponowanych ujętych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa i w rocznych sprawozdaniach sporządzanych na ich podstawie co stanowiło naruszenie art. 26 urach, w myśl którego inwentaryzacja gruntów Skarbu Państwa przeprowadzana powinna być stosownie do przepisów urach dotyczących tych składników majątku, tj. drogą porównania danych ksiąg rachunkowych (w tym wypadku ewidencji pozabilansowej) z odpowiednimi dokumentami źródłowymi i weryfikacji wartości tych składników. W badanym okresie inwentaryzacją objęto tylko jedną nieruchomości nierozdysponowaną na dzień 31 grudnia 2022 r. o wartości 1579,1 tys. zł. Jak wyjaśnił Starosta, inwentaryzacją objęto wyłącznie nieruchomości wycenione.

Starostwo Powiatowe w Łasku

W Starostwie nie przeprowadzono pełnej inwentaryzacji nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, obejmując nią: 71 nieruchomości z 381 ujętych w zasobie według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r.; 77 nieruchomości z 418 wykazanych w zasobie według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.; 76 nieruchomości z 416 ujętych w zasobie według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. – pomimo obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 1 pkt 3 urach. Inwentaryzacją nie obejmowano także nieruchomości komunalizowanych ujmowanych w odrębnie prowadzonym rejestrze. Starosta brak objęcia inwentaryzacją wszystkich gruntów ujętych w zasobie wyjaśnił, że inwentaryzacją zostały objęte wszystkie nieruchomości, których wycena została wykonana dla celów aktualizacji oraz sprzedaży. Objęcie inwentaryzacją wszystkich nieruchomości znajdujących się w zasobie generowałoby bardzo wysokie koszty wyceny sporządzenia przez rzeczoznawcę majątkowego.

Starostwo Powiatowe w Łęczycy

W Starostwie nierzetelnie przeprowadzano inwentaryzację nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem:

- w latach 2020–2022 nie obejmowano nią działek: wobec których toczyły się postępowania komunalizacyjne (18 nieruchomości o łącznej powierzchni 6,8905 ha); przeznaczonych do komunalizacji na podstawie ustawy komunalizacyjnej (sześć działek o łącznej powierzchni 0,2801 ha) oraz ugnr (95 działek o łącznej powierzchni 17,2997 ha);
- w protokole z weryfikacji konta SP-905-2-00 (dotyczącego gruntów) za 2020 r. pominięto sześć działek o łącznej powierzchni 5,4334 ha i wartości 82 tys. zł;
- w protokole z weryfikacji konta SP-905-2-00 za 2021 r. nie wykazano dwóch działek o łącznej powierzchni 0,4343 ha i wartości 23,4 tys. zł;
- w protokołach z weryfikacji ww. konta za lata 2020, 2021 i 2022 zawyżono powierzchnię nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa odpowiednio o: 3,9555 ha, 4,9004 ha i 4,7065 ha.

W sprawie nieobjęcia inwentaryzacją nieruchomości komunalizowanych, Starosta wyjaśnił, że wynikało to z przyjętej w Starostwie interpretacji przepisów art. 228 ugnr oraz przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Braki w protokołach z weryfikacji konta SP-905-2-00 Starosta wyjaśnił niedokładnym porównaniem ewidencji zasobu z protokołem z inwentaryzacją, a także błędnym zsumowaniem powierzchni niektórych kilku działek.

Dwie pozostałe JST nie przeprowadzały w latach 2020–2023 corocznej inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa. W Starostwie Powiatowym w Bełchatowie zaniechano przeprowadzania inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2020–2023, których wartość ustalona na podstawie corocznej informacji przekazywanej do komórki finansowo-księgowej oraz obrotów na koncie pozabilansowym 991 wynosiła odpowiednio: 166 936,9 tys. zł, 298 763,4 tys. zł i 333 700,2 tys. zł. W Mieście Piotrków Trybunalski – przeprowadzono ostatnią inwentaryzację w 2020 r. w ramach czynności doraźnych realizowanych według planów czteroletnich, nie przeprowadzając inwentaryzacji gruntów Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia lat 2020, 2021, 2022, których wartość wynosiła odpowiednio 63 435,0 tys. zł, 147 878,1 tys. zł, 147 886,7 tys. zł.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Bełchatowie

Starosta w latach 2020–2023 nie przeprowadzał inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nieruchomości nierozdysponowanych, wbrew art. 26 ust. 1 pkt 3 urach.

Starosta, wyjaśnił, że dotychczas przeprowadzane inwentaryzacje nie obejmowały swym zakresem zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, ponieważ jest ona przeprowadzana metodą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników, natomiast z uwagi na fakt że zasób nieruchomości Skarbu Państwa prowadzony jest pozabilansowo, nie ma możliwości porównania tych danych. Ponadto Starosta podniósł, że przedmiotowe składniki majątku nie spełniają warunków zawartych w art. 3 ust. 1 pkt 15 urach dla uznania ich za środki trwałe, do których zalicza się m.in. należące do inwestycji, rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Jednocześnie, tytuł własności w odniesieniu do tych nieruchomości – zgodnie z wpisem do ksiąg wieczystych – przysługuje Skarbowi Państwa. Zatem w odniesieniu do tych nieruchomości właściwym wydaje się przyjęcie rozwiązania ewidencyjnego polegającego na ujęciu ich wartości w ewidencji pozabilansowej starostwa.

Miasto Piotrków Trybunalski

Prezydent nie przeprowadzał inwentaryzacji okresowej obejmującej grunty Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowane, na dzień 31 grudnia 2020 r., 31 grudnia 2021 r. oraz 31 grudnia 2022 r. Zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 3 urach, zgodnie z którym jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację gruntów.

Prezydent wyjaśnił, że nieujęcie w planie inwentaryzacji okresowych majątku Miasta w latach 2020–2024 inwentaryzacji gruntów Skarbu Państwa i ich nieprzeprowadzenie wynikało z faktu, iż planem objęty był majątek będący na ewidencji Miasta Piotrków Trybunalski. A w związku z koniecznością przeprowadzenia inwentaryzacji ujętego w ewidencji pozabilansowej majątku Skarbu Państwa oraz modernizacją EGiB w 2020 r. została przeprowadzona doraźna inwentaryzacja gruntów SP. Dodatkowo Prezydent poinformował, że inwentaryzacja gruntów Skarbu Państwa zostanie zaplanowana na 2025 r. w planie inwentaryzacji majątku Miasta Piotrków Trybunalski oraz majątku Skarbu Państwa na lata 2025–2029.

Kontrole Wojewody Łódzkiego

W badanym okresie we wszystkich skontrolowanych jednostkach Wojewoda Łódzki przeprowadził kontrolę w zakresie sposobu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, przy czym czynności nie dotyczyły w sposób wyodrębniony zagadnień związanych z nieruchomościami nierozdysponowanymi. W dwóch jednostkach¹⁴³ na dzień zakończenia kontroli NIK, kontrole Wojewody, wszczęte 30 grudnia 2022 r., pozostawały w toku,

¹⁴³ Starostwa Powiatowe w Rawie Mazowieckiej i w Tomaszowie Mazowieckim.

w kolejnych dwóch jednostkach¹⁴⁴ przeprowadzone kontrole nie zakończyły się sformułowaniem wniosków. W pozostałych sześciu JST zalecenia dotyczyły w głównej mierze aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego¹⁴⁵, prawidłowego i kompletnego ujmowania danych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa¹⁴⁶, w tym poprzez przestrzeganie postanowień art. 228 ugn.

Skargi i wnioski dotyczące gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa

W latach 2020–2023 do dziewięciu badanych jednostek nie wpływały skargi i wnioski związane z nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym w związku z gospodarowaniem nimi przez podmioty nieuprawnione. Jedynie do powiatu bełchatowskiego w całym okresie objętym kontrolą wpłynęło w tym temacie łącznie 17 skarg, z których wszystkie rozpatrzone w trybie określonym w art. 127 i 128 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego¹⁴⁷ oraz regulaminem organizacyjnym Starostwa i uznano za bezzasadne.

5.3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Starostowie nie realizowali prawidłowo i rzetelnie zadań związanych z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Nie podejmowali skutecznych działań celem identyfikacji wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym. W konsekwencji część nieruchomości co do których według EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki, nie została opodatkowana, a w części przypadków opłacano podatek od nieruchomości co do których brak było takiego obowiązku.

Brak weryfikacji nieruchomości pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym

W ramach reprezentowania przez starostów Skarbu Państwa mieści się również obowiązek uiszczenia podatku od nieruchomości i podatku leśnego. Jedynie w przypadku podatku rolnego ustawodawca art. 3a ust. 1 ustawy o podatku rolnym wprost zwolnił Skarb Państwa z realizacji tego obowiązku.

Zgodnie z art. 3 upiel podatknikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące: właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych; użytkownikami wieczystymi gruntów. W przypadku rozdysponowanych nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa ustawa nakłada obowiązek podatkowy na posiadacza nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, jeżeli posiadanie to wynika z umowy zawartej z właścicielem lub jest bez tytułu prawnego. Z kolei zgodnie z art. 2 uopł podatknikami są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, będące: właścicielami lasów, posiadaczami samoistnymi lasów; użytkownikami wieczystymi lasów i posiadaczami lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem tych zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 PgiK, podstawę wymiaru podatków i świadczeń stanowią dane zawarte w EGiB. Obowiązkiem starosty, wynikającym z ww. przepisów jest identyfikacja nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym, składanie deklaracji na podatek od nieruchomości i podatek leśny, oraz uiszczenie należności bez wezwania organu podatkowego w odniesieniu do tych nieruchomości co do których nie stwierdzono przypadków faktycznego gospodarowania nimi przez inny podmiot (także bezumownie). Działania te nie czynią starosty podatnikiem podatku od nieruchomości, gdyż jest nim Skarb Państwa, w imieniu i na rzecz którego działa właściwy miejscowo organ administracji.

¹⁴⁴ Starostwa Powiatowe w Łęczycy i Łasku.

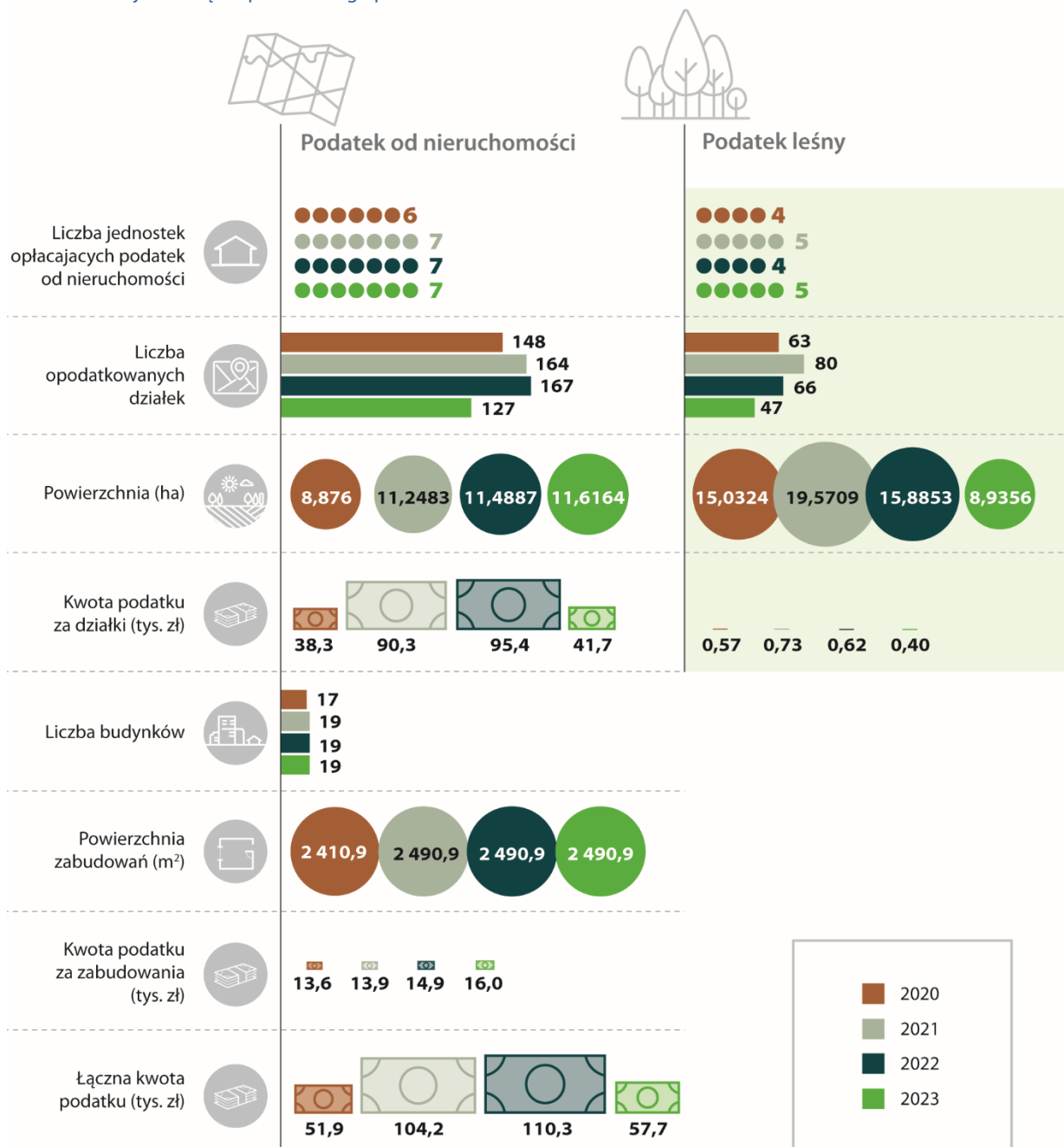
¹⁴⁵ Starostwa Powiatowe w Kutnie, Skierniewicach i Radomsku.

¹⁴⁶ Starostwa Powiatowe w Łowiczu, Bełchatowie, Radomsku i Miasto Piotrków Trybunalski.

¹⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

W latach 2020–2023 łącznie osiem kontrolowanych jednostek deklarowało i opłacało podatek od nieruchomości w kwocie ogółem 324,1 tys. zł, a pięć jednostek opłacało podatek leśny w kwocie ogółem 2,3 tys. zł.

Infografika nr 10
Zakres realizacji obowiązku podatkowego przez 10 JST



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Dwie jednostki całkowicie odstąpiły od realizacji obowiązków podatkowych i nie składały w latach 2020–2023 deklaracji podatkowych, pomimo że według EGİB, część nierozdysponowanych nieruchomości ujętych w ich zasobach i/lub w sprawozdaniach wypełniała przesłanki ustawowe do objęcia ich tym obowiązkiem. Łączna kwota nieopłaconego podatku od nieruchomości wyliczona szacunkowo na podstawie danych z ewidencji zasobu o EGİB wyniosła dla tych dwóch jednostek łącznie 278,8 tys. zł.

Przykład**Starostwo Powiatowe w Skierniewicach**

Starosta nie sporządzał i nie składał do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny za lata 2020–2022 od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów, co w konsekwencji prowadziło do nieopłacania przez Starostwo należnego podatku od nieruchomości.

Według wyjaśnień Starosty i wyliczeń dokonanych w toku kontroli NIK, w latach 2020–2023 przesłanki objęcia obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości spełniały 43 nieruchomości, natomiast podatkiem leśnym 127 nieruchomości. Szacunkowa¹⁴⁸ kwota jaką Starostwo powinno ponieść z tytułu opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa wyniosła w 2020 r. 81 585 zł, w 2021 r. 81 596 zł oraz w 2022 r. 84 680 zł.

Jednocześnie, jak m.in. wyjaśnił Starosta, nie składał on deklaracji podatkowej od nieruchomości, gdyż jego zdaniem ugn nie zobowiązuje go do tego, ponieważ reprezentowanie Skarbu Państwa nie czyni go posiadaczem nieruchomości.

Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej

W latach 2020–2023 Starosta zaniechał sporządzenia i złożenia do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów oraz ustalenia i zapłaty należnego podatku¹⁴⁹.

Dokonane na potrzeby kontroli wyliczenia szacunkowe przeprowadzone w oparciu o nieruchomości identyfikowane przez Starostę jako nierozdysponowane¹⁵⁰, tj. nieprzekazane do gospodarowania innym podmiotom, wskazały, że w 2020 r. nie odprowadzono podatku od nieruchomości na łączną kwotę 5990 zł od 25 działek gruntowych Skarbu Państwa zaewidencjonowanych w zasobie Skarbu Państwa jako nieruchomości nierozdysponowane o łącznej powierzchni 2,7860 ha, w kolejnych latach było to odpowiednio: 6126 zł od 27 działek o powierzchni 2,8404 ha, 6540 zł od 27 działek o powierzchni 2,9267 ha i 7739 zł od 27 działek o powierzchni 2,9769 ha. Natomiast należny podatek leśny od ujętych w ewidencji zasobu Skarbu Państwa 137 nieruchomości nierozdysponowanych poszczególnych latach badanego okresu wynosił odpowiednio: 957 zł, 970 zł, 1046 zł, 1592 zł.

Jak m.in. wyjaśnił Starosta, katalog zadań wskazanych w art. 23 ugn nie nakłada obowiązku obligatoryjnego corocznego składania deklaracji podatkowej. Ponadto w ocenie Starosty, w zasobie Skarbu Państwa w stosunku do których starosta jest organem właściwym do reprezentowania Skarbu Państwa, nie znajdują się nieruchomości spełniające kryteria określone upiol. Zdaniem Starosty tylko część nieruchomości stanowiących wg. EGiB własność Skarbu Państwa, powinna być wykazana w zasobie Skarbu Państwa, którym gospodaruje Starosta. Pozostałe nieruchomości, wykazane jako nierozdysponowane, są w posiadaniu innych podmiotów, bez decyzji potwierdzającej prawo własności czy użytkowania wieczystego, wydanych na podstawie w/w ustaw. Ponadto reprezentowanie właściciela tj. Skarbu Państwa, nie czyni Starosty posiadaczem nieruchomości w rozumieniu upiol. Jednocześnie Starosta podkreślił, iż przedwczesne usunięcie ww. nieruchomości z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa bez dokumentu potwierdzającego prawo własności spowoduje, że nieruchomości Skarbu Państwa znikną z ewidencji i nie będą nigdzie wykazywane.

¹⁴⁸ Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i włączeń przewidzianych w upiol i uopl.

¹⁴⁹ W łącznej kwocie 26 395 zł – kwota została wyliczona szacunkowo na podstawie danych z EGiB. Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i włączeń przewidzianych ugn i ustawą o podatku od nieruchomości.

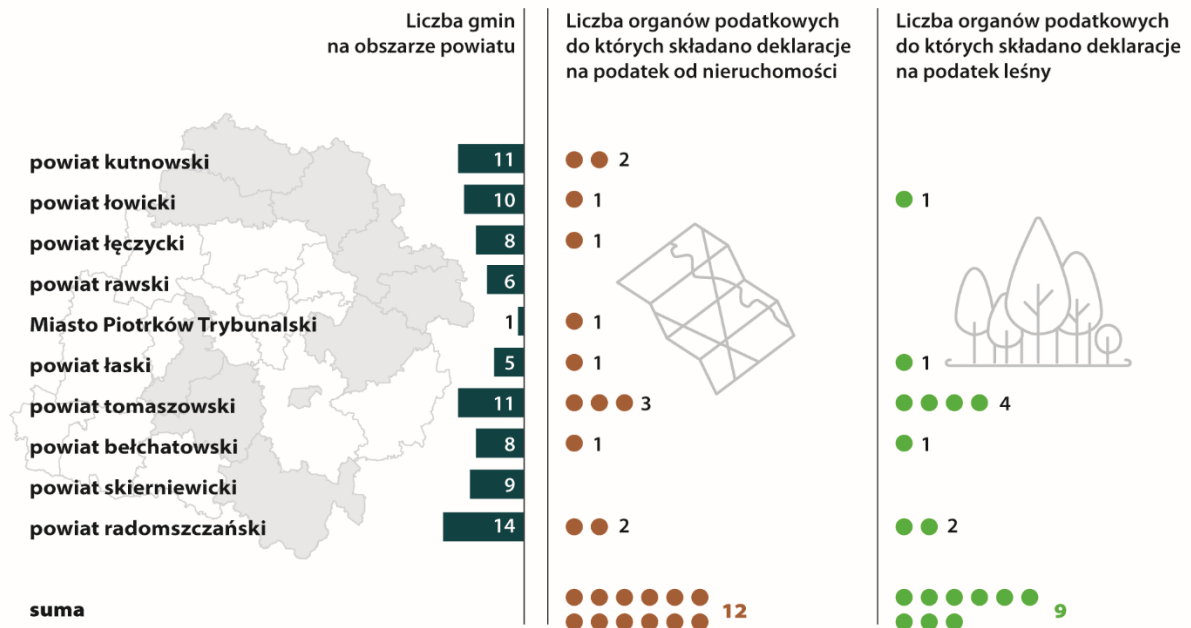
¹⁵⁰ Nieruchomości stanowiące w 100 % własność Skarbu Państwa, co do których według EGiB, istniały uzasadnione przesłanki do ich opodatkowania.

Brak weryfikacji nieruchomości pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym

Pozostałe osiem jednostek co do zasady nie podejmowało z własnej inicjatywy działań mających na celu kompletną weryfikację wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, ujętych w ewidencji zasobu pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, opierając się w głównej mierze na wezwaniach otrzymywanych z organów podatkowych. Starostowie Powiatu Radomszczańskiego i Łowickiego wyjaśniali, że opłacali podatek od nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie wezwań o złożenie deklaracji przesyłanych przez gminy z terenu powiatu wraz z wykazem działek objętych obowiązkiem podatkowym. Obszar 10 kontrolowanych jednostek łącznie obejmował 83 gminy (organy podatkowe), przy czym deklaracje na podatek od nieruchomości składane były do 12 z nich (14,5 %), a na podatek leśny do 9 (10,8 %).

Infografika nr 11

Zestawienie liczby organów podatkowych (gmin) z obszarów właściwości kontrolowanych jednostek



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

We wszystkich 10 kontrolowanych starostwach powiatowych wystąpiły przypadki nieopodatkowania przez starostę nierozdysponowanych¹⁵¹ według ewidencji i/lub sprawozdania nieruchomości Skarbu Państwa, co do których na podstawie EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki (grunty według klasoużytku B, Ba, Bi, Bp, Bz, oraz dr (jako drogi wewnętrzne) i podatku leśnego od gruntów o klasoużytku Ls. Podatek od nieruchomości za 2022 r. opłacany był od łącznie 167 działek, a za 2023 r. od 127, w sytuacji gdy zgodnie z EGiB i z rocznym sprawozdaniem z gospodarowania nieruchomościami zasobu¹⁵², potencjalnie¹⁵³ 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 EGiB i rocznego sprawozdania, 1535 nieruchomości potencjalnie¹⁵⁴ spełniały przesłanki opodatkowania podatkiem leśnym.

Otrzymywane w toku kontroli NIK wyjaśnienia nie wskazywały na to, że dokonano weryfikacji przedmiotowych nieruchomości pod kątem zastosowania zwolnień ustawowych¹⁵⁵ bądź, że poszczególne nieruchomości Skarbu Państwa

¹⁵¹ Identyfikowanych przez jednostki jako nieruchomości nierozdysponowane, a zatem te nieprzekazane do gospodarowania (np. najem, dzierżawa, użytkowanie, użyczenie, trwałe zarząd) innym podmiotom.

¹⁵² Które to sprawozdanie zawiera wykaz nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa (tj. nieprzekazanych innym podmiotom do użytkowania).

¹⁵³ Ostateczna liczba nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym powinna zostać ustalona po uwzględnieniu zwolnień i wyłączeń ustawowych.

¹⁵⁴ J.w.

¹⁵⁵ Np. zgodnie z art. 7 uopl z obowiązku podatkowego zwalnia się lasy z drzewostanem w wieku do 40 lat, lasy wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, użytki ekologiczne.

znajdowały się we faktycznym władaniu innych podmiotów. Nieruchomości te nie były wykazywane w deklaracjach podatkowych, pomimo że obowiązek ten dotyczył również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ustawy. Brak weryfikacji nieruchomości pod kątem zasadności ich opodatkowania skutkowało ponadto w dwóch¹⁵⁶ starostwach opłacaniem podatku rolnego, pomimo wynikającego z art. 3a ustawy o podatku rolnym zwolnienia.

Nieopłacanie podatku leśnego

Uzasadniając przyczyny nieopłacania podatku leśnego starostwie wyjaśniali, że nie są jego podatnikami, gdyż nieruchomości te na podstawie art. 74 ustawy o lasach z mocy prawa przeszły w zarząd PGL LP. NIK wskazuje, że uopl określa katalog podmiotów objętych tym obowiązkiem i w skład niego wchodzi: właściciele lasów, posiadacze samoistni, użytkownicy wieczystości i posiadacze lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 2 ust. 2 uopl obowiązek podatkowy ciąży odpowiednio na jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, dotyczy lasów pozostających w zarządzie PGL LP. Z kolei czynności związane z przejściem na rzecz PGL LP zarządu w zakresie przekazania władania: lasami, o których mowa w art. 74 ust. 1 ustawy o lasach dokonywane jest przez dotychczasowych zarządców, a lasami i gruntami przeznaczonymi do zalesienia, o których mowa w art. 74 ust. 3 ww. ustawy przez wojewodów. Przekazanie władania może nastąpić po uprzednim wydzieleniu geodezyjnym nieruchomości stanowiącej przedmiot przekazania. Z przekazania władania strony sporządzają protokół zdawczo-odbiorczy.

Zatem do czasu faktycznego przejścia w zarząd PGL LP nieruchomości leśnych i wprowadzenia ich do ewidencji prowadzonej na podstawie art. 4 ustawy o lasach, podczas gdy są one ujmowane w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonego przez starostę i jeśli EGIB nie wskazuje na inny podmiot, zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w imieniu Skarbu Państwa, obowiązek podatkowy w tym zakresie obciąża starostę. Przyjęcie odmiennej interpretacji skutkowałoby nieuzasadnionym zwolnieniem tych nieruchomości z obowiązku podatkowego.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Radomsku

W Starostwie nie przeprowadzono identyfikacji nieruchomości pod kątem obowiązku podatkowego. W konsekwencji:

- a) Opłacono podatek rolny, nie weryfikując przesyłanych przez gminy wezwań do uiszczenia podatku, bowiem zgodnie z art. 3a ustawy o podatku rolnym obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego nie dotyczy Skarbu Państwa;
- b) Nie opłacano podatku od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji zasobu, co do których na podstawie EGIB istniały uzasadnione ku temu przesłanki (grunty według klasoużytku B, Ba, Bi, Bp, Bz,¹⁵⁷ lasy¹⁵⁸ i dr (drogi wewnętrzne)¹⁵⁹. Na tej podstawie Starosta oszacował wysokość potencjalnego podatku, w tym od nieruchomości będących w zasobie SP oraz o nieuregulowanym stanie prawnym¹⁶⁰: podatek od nieruchomości – 453 186,00 zł, podatek leśny – 41 159,00 zł.

Według wyjaśnień Kierownika Referatu Nieruchomości tut. organ płacił podatek od nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie wezwań o złożenie deklaracji w sprawie podatku od nieruchomości, podatku rolnego/leśnego przesyłanych przez gminy z terenu powiatu radomszczańskiego wraz z wykazem działek Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym, a podatek rolny został przekazany na wezwanie Urzędu Miasta Radomsko i zapłacony przez Starostwo przez przeoczenie.

¹⁵⁶ Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim i Starostwo Powiatowe w Radomsku.

¹⁵⁷ 19 działek – 4,236 ha.

¹⁵⁸ 552 działki – 167,2677 ha.

¹⁵⁹ 110 działek – 33,2522 ha.

¹⁶⁰ Obliczono do upływu czasu przedawnienia, tj. do pięciu lat wstecz deklarując, że dokładne wyliczenie kwoty nastąpi po przeprowadzonej szczegółowej weryfikacji podmiotów do opodatkowania.

Starostwo Powiatowe w Bełchatowie

Analiza danych z EGiB w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa, którymi włada Starosta wykazała, że w odniesieniu do 189 nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa o powierzchni 17,7934 ha Starosta nie opłacał podatków lokalnych za lata 2020–2023, co w konsekwencji spowodowało nieuregulowanie zobowiązań podatkowych w łącznej kwocie: 160 723,48 zł¹⁶¹, w tym odpowiednio w kwocie: 36 339,40 zł, 39 132,78 zł, 42 048,88 zł i 43 202,42 zł za poszczególne lata. Starosta wyjaśnił, że żadna z gmin leżących na terenie powiatu bełchatowskiego poza gminą Miasto Bełchatów nie złożyła do Starosty – wezwań, upomnień związanych ze złożeniem deklaracji na podatek od nieruchomości i podatku leśnego oraz nie skierowała spraw do egzekucji. Ponadto Starosta wskazał, że na podstawie art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa, gminy nie wezwały Starosty do złożenia deklaracji podatkowych, w tym do złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji.

Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim

W pięciu deklaracjach jako grunt podlegający opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości wykazano działki, które według EGiB były działkami rolnymi, co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 2 upiol: w trzech deklaracjach na rok 2021, 2022 i 2023, złożonych Wójtowi Gminy Ujazd, ujęto jako grunt podlegający opodatkowaniu nierozdysponowaną dz. nr 682 obręb 0012 o powierzchni 2600 m² i opłacono podatek od tej działki w łącznej kwocie 0,3 tys. zł; w dwóch deklaracjach na rok 2022 i 2023, złożonych Wójtowi Gminy Tomaszów Mazowiecki, ujęto jako grunt podlegający opodatkowaniu nierozdysponowane dz. nr 201/4, 208/4 i 209/4 obręb 0015 o powierzchni 112 m² i opłacono od nich podatek w łącznej kwocie 0,1 tys. zł. Starosta wyjaśnił m.in., że działka w gminie Ujazd została objęta podatkiem m.in. w wyniku korekty dokonanej przez organ podatkowy w 2020 r. i w kolejnych latach opracowywano deklaracje w sposób analogiczny. Starosta zapowiedział, że ww. deklaracje zostaną skorygowane.

Starostwo Powiatowe w Łęczycy

W okresie objętym kontrolą Starosta nie składał właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości i nie opłacał tego podatku od 45 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 3,9252 ha. Powyższe dotyczyło nw. nieruchomości:

- a) 31 działek o łącznej powierzchni 2,8805 ha, zlokalizowanych w gminie Piątek, stanowiących drogi wewnętrzne, dla których kwota nieuiszczonego w latach 2020–2023 (do września) podatku wyniosła 16 634,89 zł¹⁶². Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, podatek od ww. nieruchomości nie był uiszczany z uwagi na brak wezwań organu podatkowego do jego zapłaty.
- b) Dwóch działek o łącznej powierzchni 0,1197 ha, położonych w Smolicach, gmina Grabów, zabudowanych budynkiem mieszkalnym jednorodzinny (dworkiem), wpisanym do rejestru zabytków. Nieruchomość ta nie była utrzymywana i konserwowana zgodnie z przepisami o ochronie zabytków, co wykazała kontrola Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a więc nie podlegała zwolnieniu od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 upiol. Szacunkowa kwota nieopłaconego w latach 2020–2023 (do września) podatku od nieruchomości wyniosła 1795,50 zł. Starosta wyjaśnił m.in, że nie składano deklaracji podatkowych za ww. działki, ponieważ uważano, że nie istnieje taki obowiązek w stosunku do nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków i zwolnionej od opłacania podatku od nieruchomości.

¹⁶¹ Starosta oszacował wysokość zobowiązania, przy czym podkreślił, że ostateczna kwota do zapłaty wymaga przeprowadzenia kontroli przedmiotowych działek w terenie. W kwocie tej mieszczą się również dwie nieruchomości objęte postępowaniem komunalizacyjnym.

¹⁶² Kwota wyliczona szacunkowo na podstawie danych z EGiB. Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać ustalona w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń przewidzianych upiol.

- c) działki nr 740/3 o powierzchni 0,2767 ha położonej w Łęczycy, stanowiącej klasoużytek „Bi” (inne – tereny zabudowane), która w okresie od 1 lutego 2019 r. do 31 stycznia 2022 r. była przedmiotem bezpłatnego użyczenia na rzecz Miasta Łęczycy. Po zakończeniu obowiązywania umowy użyczenia, tj. od lutego 2022 r., Starosta zaniechał uiszczania podatku od nieruchomości z tytułu gospodarowania ww. działką, a szacunkowa kwota nieopłaconego¹⁶³ podatku wyniosła 2179,01 zł. Starosta wyjaśnił powyższe brakiem wezwań ze strony organu podatkowego.
- d) działki nr 1303/2 o powierzchni 0,0315 ha położonej w Łęczycy, stanowiącej nierozdysponowaną nieruchomość Skarbu Państwa o klasoużytku „Bi” (inne – tereny zabudowane), a szacunkowa kwota nieopłaconego w latach 2020–2023 (do września) podatku wyniosła 492,98 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, podatek nie był płacony, ponieważ organ podatkowy nie wzywał do jego uiszczania.

Szacunkowe wyliczenia dokonane w toku kontroli NIK wskazują, że łączna kwota nieopłaconego podatku za lata objęte kontrolą wynosiła 1080,4 tys. zł.

W dwóch¹⁶⁴ jednostkach starostwie składali deklaracje i opłacali podatek od nieruchomości, dla których według EGiB Skarb Państwa nie był już właścicielem, w tym także od budynku, który podczas kontroli NIK już nie istniał. Niezasadne opłacony podatek wyniósł łącznie 15,3 tys. zł.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Kutnie

Starosta w latach 2021–2023 (I półrocze) odprowadzał na rzecz Prezydenta Miasta Kutno podatek od nieruchomości od budynku o powierzchni 25 m², posadowionego na działce 100201_1.0003.297/38¹⁶⁵, w kwocie ogółem 500,38 zł, pomimo, że przeprowadzone w dniu 17 sierpnia 2023 r. przez NIK oględziny przedmiotowej działki wykazały, iż budynek taki nie istnieje. Geodeta Powiatowy z upoważnienia Starosty oświadczył, że przyczyną opłacania podatku od ww. nieruchomości był fakt, że zgodnie z EGiB na działce znajduje się budynek. NIK wskazuje, że co prawda zgodnie z art. 21 PgiK postawą wymiaru podatków jest EGiB, niemniej nie powinno opłacać się podatku od nieruchomości, która nie istnieje. W takiej sytuacji właściwym byłoby dokonanie korekty EGiB i wykreślenie z niej budynku.

Miasto Piotrków Trybunalski

Deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa na lata 2020–2023 były sporządzane nierzetelnie. Powyższe stwierdzono w następujących okolicznościach:

1. W deklaracjach wykazano i opłacano podatek od łącznie 12 nieruchomości, które zgodnie z EGiB nie stanowiły własności Skarbu Państwa, tj. w 2020 r. od 11 nieruchomości o łącznej powierzchni 0,2424 ha, w 2021 r. i 2022 r. od 12 nieruchomości o łącznej powierzchni 0,2707 ha, a w 2023 r. od ośmiu nieruchomości o powierzchni 0,244 ha. Sześć opodatkowanych w całym okresie nieruchomości było przedmiotem prowadzonego postępowania komunalizacyjnego, w wyniku którego już w 2020 r. (w miesiącach luty i październik) przestały być własnością Skarbu Państwa i stały się własnością Miasta¹⁶⁶. Jak wyjaśnił Prezydent, nieruchomości były błędnie deklarowane jako własność Skarbu Państwa z uwagi na brak przepływu informacji pomiędzy komórkami o zmianach właścicielski nieruchomości.

¹⁶³ W okresie od lutego 2022 r. do września 2023 r.

¹⁶⁴ Starostwo Powiatowe w Kutnie i Miasto Piotrków Trybunalski,

¹⁶⁵ W 2021 roku odprowadzono podatek w wysokości 191,25 zł, w 2022 roku – 198,25 zł, a w 2023 roku naliczono podatek w wysokości 221,75 zł, z czego do końca czerwca odprowadzono podatek w kwocie 110,88 zł.

¹⁶⁶ Wyliczona szacunkowo wartość nadpłaconego podatku od 12 nieruchomości niestanowiących własności Skarbu Państwa za lata 2020–2023 wynosiła łącznie 4469,27 zł, w tym: za 2020 r. 439,8 zł, za 2021 r. 1208 zł, za 2022 r. 1333 zł, za 2023 r. 1489 zł.

2. Pięć nieruchomości opodatkowanych w latach 2020–2023 jako nieruchomości nierozdysponowane Skarbu Państwa (w tym pięć działek opodatkowanych w latach 2020–2022 i jedna działka w 2023 r.) było w tym okresie, zgodnie z EGiB, we władaniu innych podmiotów. Urząd w 2023 r. wyłączył z opodatkowania cztery z ww. pięciu działek, jako znajdujące się w użytkowaniu innych podmiotów, lecz nie dokonywał korekty podatku za lata 2020–2022, a w 2023 r. nadal opodatkował jedną działkę¹⁶⁷. Prezydent potwierdził, że działki te znajdowały się w badanym okresie we władaniu ww. podmiotów. Ponadto w latach 2020–2021 opodatkowaniem objęto działkę, która do dnia 31 października 2021 r. była oddana w dzierżawę osobie fizycznej¹⁶⁸. Prezydent wyjaśnił, iż działka będąca przedmiotem umowy dzierżawy omyłkowo została wykazana w załączniku do deklaracji podatkowej. Pozostałe nieruchomości zostały błędnie uwzględnione i opodatkowane w deklaracjach podatkowych z uwagi na brak weryfikacji danych.
3. Prezydent nie podejmował bieżących działań zmierzających do faktycznej weryfikacji istnienia obowiązku podatkowego dla 20 nieruchomości o łącznej powierzchni 0,1632 ha, obejmując je opodatkowaniem w latach 2020–2022 w łącznej kwocie 2448 zł i wyłączając je z opodatkowania w 2023 r.¹⁶⁹, wyjaśniając, że było to spowodowane faktycznym użytkowaniem tych nieruchomości przez inne podmioty, nie dysponujące tytułem prawnym do nieruchomości. Dziewięć z 20 działek było w tym okresie, według EGiB, we władaniu Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta („ZDiUM”). W deklaracji na 2023 r. nieruchomości zostały pominięte, gdyż uznano, że są w faktycznym użytkowaniu osób fizycznych. Jak wyjaśnił Prezydent, cyt.: Podczas trwania kontroli zleciłem weryfikację w/w zestawienia. Ustalono, iż pomimo faktycznego użytkowania przedmiotowych działek przez osoby fizyczne nie odprowadzają one należytego podatku od nieruchomości i nie mają stosownego dokumentu potwierdzającego przejęcie ich w użytkowanie. Do czasu uregulowania stanów prawnych dotyczących użytkowania w/w nieruchomości, należy opodatkować je w roku 2023. Ponadto Prezydent wskazał, iż: cyt. Działki będące wg EGiB w zarządzie ZDiUM nie zostały formalnie przekazane na ewidencję finansowo-księgową ZDiUM. By uniknąć braku ich opodatkowania, w latach 2020–2022 nieruchomości te były opodatkowane jako nieruchomości Skarbu Państwa. Prezydent zapowiedział złożenie korekty deklaracji podatkowej w tym zakresie i opodatkowanie działek w 2023 r.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK wносиła do kierowników kontrolowanych jednostek o podjęcie skutecznych działań celem ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego oraz uwzględnienie w deklaracjach podatkowych (w tym w korektach) i opłacanie podatku od nieruchomości i podatku leśnego od wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa podlegających obowiązkowi podatkowemu. W informacjach o sposobie wykonania wniosków JST informowały m.in., że podjęto działania celem weryfikacji wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym, oraz wszczęto korespondencję z Wojewodą Łódzkim w przedmiocie możliwości uzyskania dotacji z przeznaczeniem na zapłatę podatku, po przyznaniu której złożone zostaną deklaracje a następnie opłacony podatek.

Nieopodatkowanie nieruchomości identyfikowanych jako podlegające komunalizacji

W dziewięciu kontrolowanych jednostkach w toku kontroli NIK zidentyfikowano nieruchomości objęte postępowaniem komunalizacyjnym lub takie, które według wyjaśnień starostów, nie popartych dokumentacją źródłową, przeszły z mocy prawa na rzecz poszczególnych gmin na podstawie ustawy komunalizacyjnej. Zgodnie z art. 228 ugn nieruchomości te nie powinny być ujmowane w ewidencji zasobu Skarbu Państwa. Jednocześnie przyjmuje się, że choć nabycie przez gminę własności nieruchomości nastąpiło z mocy prawa,

¹⁶⁷ Wyliczona szacunkowo wartość nadpłaconego podatku od 5 nieruchomości znajdujących się we władaniu innych podmiotów wynosiła za lata 2020–2023 łącznie 10 102,5 zł, w tym: za 2020 r. 3329,28 zł, za 2021 r. 3468 zł, za 2022 r. 3606,72 zł, za 2023 r. 122,61 zł.

¹⁶⁸ Wartość nadpłaconego podatku: 129,12 zł, w tym za 2020 r. – 69,12 zł, za 2021 r. 60 zł.

¹⁶⁹ Szacunkowa kwota podatku na 2023 r. wynosiła 995,52 zł.

a przewidziana w art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej decyzja stwierdzająca to nabycie, ma charakter deklaratoryjny, to tkwi w niej także element *sui generis* konstytutywny i dopóki decyzja ta nie zostanie wydana i nie stanie się ostateczna, dopóty właścicielem nieruchomości w obrocie cywilnoprawnym, pozostaje Skarb Państwa. Tożsame znaczenie mają decyzje komunalizacyjne wydawane na podstawie innych przepisów, w tym m.in. ugnr, które to nieruchomości nie podlegają zwolnieniu z obowiązku ich ewidencjonowania na podstawie art. 228 ugn. Przepisy komunalizacyjne określają jedynie, które nieruchomości Skarbu Państwa, potencjalnie, w razie spełnienia przewidzianych warunków, stają się z mocy prawa własnością gminy, natomiast dopiero decyzja administracyjna indywidualizuje i konkretyzuje nieruchomość, która przeszła na własność gminy. Decyzja ta jest więc konieczna do wykazania w obrocie prawnym faktu przejścia własności nieruchomości na nowego właściciela gminę i ma za zadanie potwierdzić ten fakt. Dlatego też ani posiadanie przez daną nieruchomość należąca do Skarbu Państwa cech, które wskazują na zasadność podjęcia na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej decyzji komunalizacyjnej, ani wszczęcie postępowania w tej sprawie, czy nawet wydanie decyzji, ale nie mającej jeszcze przymiotu ostateczności, nie uzasadniają odstąpienia od jej opodatkowania, jeżeli nie zachodzą przesłanki określone w art. 3 ust. 1 pkt 4 upioł¹⁷⁰.

Pięć¹⁷¹ kontrolowanych jednostek, wbrew postanowieniom art. 228 ugn, w prowadzonych ewidencjach zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2020–2023 ujmowało łącznie odpowiednio 102, 105, 105 i 117 nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji lub objętych postępowaniem komunalizacyjnym. W Starostwie Powiatowym w Kutnie Starosta identyfikował w EGiB 634 nieruchomości wyłączonych z zasobu na podstawie art. 228 ugn, jako te które z mocy prawa przeszły na własność gmin, dla których Wojewoda nie wydał jeszcze decyzji potwierdzającej przeniesienie własności. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona w Starostwie Powiatowym w Rawie Mazowieckiej obejmowała 88 takich nieruchomości, a dodatkowa ewidencja nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji prowadzona w Starostwie Powiatowym w Łasku obejmowała 87 nieruchomości. Ponadto na 702¹⁷² nieruchomości objęte postępowaniami komunalizacyjnymi we wszystkich 10 JST obowiązek podatkowy realizowany był przez trzy jednostki¹⁷³ wobec pięciu działek ewidencyjnych (łączna kwota opłaconego podatku wyniosła 4,1 tys. zł).

Jak wynika z wyjaśnień pozyskanych w toku kontroli NIK, JST nie opłacały podatku od nieruchomości komunalizowanych, ponieważ ich zdaniem własność przeszła już z mocy prawa na rzecz gmin, przy czym brak jest jedynie decyzji Wojewody potwierdzającej ten fakt.

Z uwagi na przyjętą przez kontrolowane jednostki interpretację przepisów prawa starostwie nie podejmowali niezbędnych działań celem identyfikacji tych nieruchomości w ramach właściwości miejscowej, a w konsekwencji weryfikacji ich pod kątem zasadności opodatkowania.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Łęczycy

W powiecie łeczyckim zaniechano opodatkowania sześciu działek o powierzchni 0,5180 ha, objętych toczącymi się postępowaniami komunalizacyjnymi oraz czterech działek o powierzchni 0,0988 ha, wobec których postępowania komunalizacyjne nie zostały jeszcze wszczęte przez Wojewodę Łódzkiego. Nieruchomości te oznaczone były w EGiB jako klasoużytek: „dr” (drogi¹⁷⁴),

¹⁷⁰ Odpowiedź Ministra Finansów na interpelację poselską nr 1983 z 18 kwietnia 2016 r. nr PS2.054.1.2016, wyrok NSA II FSK 2723/18 z 4 listopada 2020 r.; wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 kwietnia 2018 r. I SA/Lu 88/18.

¹⁷¹ Starostwo Powiatowe w Łęczycy, Rawie Mazowieckiej, Tomaszowie Mazowieckim, Bełchatowie i Miasto Piotrków Trybunalski.

¹⁷² W tym nieruchomości podlegające zwolnieniom podmiotowym i przedmiotowym.

¹⁷³ Miasto Piotrków Trybunalski i Starostwo Powiatowe w Bełchatowie oraz w Tomaszowie Mazowieckim.

¹⁷⁴ Były to drogi wewnętrzne.

„B” (tereny mieszkaniowe) lub „Bi” (inne – tereny zabudowane). Szacunkowa kwota nieopłaconego przez Starostę podatku od nieruchomości wyniosła 5821,46 zł.

Starosta wyjaśnił powyższe przyjętą w SP interpretacją przepisów w przedmiotowym zakresie.

Starostwo Powiatowe w Bełchatowie

Starosta nie opłacał podatków od nieruchomości wobec których w latach 2020–2023 toczyło się postępowanie komunalizacyjne, do czasu wydania decyzji deklaratoryjnej Wojewody Łódzkiego.

W okresie objętym kontrolą postępowaniem komunalizacyjnym z terenu powiatu bełchatowskiego objęte zostały 183 nieruchomości SP, z których opodatkowaniem objęto dwie nieruchomości, a wobec pozostałych nieruchomości Starosta nie ustalił wymiaru podatku do zapłaty, tj. nie złożył stosownej deklaracji, oraz nie opłacał podatków lokalnych od tych nieruchomości.

Starosta wyjaśnił, że część z ww. nieruchomości (tj. z 181) nie podlegała zgłoszeniu do opodatkowania, ponieważ stanowiły już one własność gmin, bądź w ewidencji gruntów widnieje zapis w użytkach identyfikujący nieruchomości jako drogi albo lasy. Z kolei dla pozostałych nieruchomości nie złożono deklaracji i co za tym idzie nie opłacano podatków, ponieważ Skarb Państwa nie był wzywany przez gminy do ich uiszczenia. Starosta w trakcie kontroli NIK podjął działania i ustalił, że szacunkowa kwota podatku do zapłaty wyniosłaby łącznie: 17 991 zł, przy czym za rok 2020 – 4390 zł, za 2021 r. – 5017 zł, za 2022 r. – 5896 zł oraz za 2023 r. – 2688 zł.

Starostwo Powiatowe w Radomsku

W kontrolowanym okresie 36 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, co do których trwało postępowanie komunalizacyjne i Wojewoda nie wydał decyzji potwierdzającej przeniesienie własności na rzecz gminy, nie zostało opodatkowanych podatkiem od nieruchomości lub podatkiem leśnym. Oszacowana przez Starostwo wysokość potencjalnego podatku za okres objęty kontrolą wynosiła 53 724,56 zł, z tego: za rok 2019 – 9985,42 zł, za rok 2020 – 140 535,16 zł, za rok 2021 – 10 233,46 zł, za rok 2022 – 10 081,13 zł i za rok 2023 – 12 889,39 zł. Kierownik Referatu Nieruchomości zadeklarował, że dokładne wyliczenie kwoty nastąpi po przeprowadzonej szczegółowej weryfikacji podmiotów do opodatkowania. Wyjaśnił, iż tutaj organ nie opłacał podatku od nieruchomości leśnych Skarbu Państwa mając na uwadze stanowisko Ministra Środowiska zgodnie z którym lasy i grunty leśne przeznaczone do zalesienia z dniem 1 stycznia 1992 r. przeszły w zarząd Lasów Państwowych z mocy samego prawa. W stosunku do pozostałych nieruchomości Skarbu Państwa, podatki nie były uiszczane z uwagi na fakt, że gminy nie przesyłały zawiadomień o wysokości podatku od nieruchomości innych niż rolne. Dodał, że organ podejmie działania nakierowane na weryfikację działek Skarbu Państwa będących w ewidencji zasobu, które winny podlegać obowiązkowi podatkowemu, celem złożenia deklaracji podatkowych.

NIK wskazuje, że skala nieruchomości, których może dotyczyć opisane na ww. przykładach, niezasadne odstępianie od identyfikowania i regulowania podatku, w rzeczywistości może być znacznie większa. Jak już bowiem wspomniano starostowie nie podejmowali działań celem identyfikacji tych nieruchomości, z jednym wyjątkiem nie prowadzili ich odrębnego rejestru, nie pozyskiwali informacji z gmin w sprawie spisów inwentaryzacyjnych tych nieruchomości. W głównej mierze wchodzili w posiadanie informacji o tych nieruchomościach w momencie wszczęcia postępowania komunalizacyjnego, albo jego zakończenia. Jak wyjaśniał w toku kontroli Starosta Powiatu Tomaszowskiego na podstawie art. 228 ugn ww. nieruchomości nie ewidencjonuje się, czy też nie obejmuje się ich zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, co powoduje, że brak jest podstaw do ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa objętych postępowaniem komunalizacyjnym i wiedzy, ile jest na dzień dzisiejszy na terenie powiatu takich nieruchomości, co do których nie zostały wszczęte postępowania komunalizacyjne.

Nieprawidłowo sporządzane deklaracje i nieterminowo opłacany podatek

Kierownicy dziewięciu kontrolowanych jednostek terminowo składali deklaracje podatkowe oraz opłacali należności. W jednej kontrolowanej jednostce¹⁷⁵ nieterminowo złożono siedem deklaracji na podatek leśny, co spowodowane było pandemią COVID-19 i prowadzoną pracą w systemie zmianowym. Opóźnienia w złożeniu deklaracji wynosiły od jednego do 11 dni. W kolejnej jednostce¹⁷⁶ zidentyfikowano nieterminową płatność podatku za luty 2020 r. i kwiecień 2022 r., wskutek czego pracownik Urzędu odpowiedzialny za powyższą nieterminowość dokonał zapłaty odsetek w kwocie 26 zł. Ponadto w tej jednostce w latach 2020, 2021 i 2023 deklaracje składała osoba do tego nieupoważniona.

Przykład

Miasto Piotrków Trybunalski

Deklaracje Miasta na podatek od nieruchomości na rok 2020, 2021 i 2023, obejmujące swym zakresem m.in. nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, których organem właściwym w przedmiocie gospodarowania był Prezydent, podpisywał Sekretarz Miasta, pomimo że upoważnienie które posiadał dotyczyło jedynie podpisywania deklaracji na podatek od nieruchomości będących własnością Miasta. Działanie to stanowiło naruszenie art. 80a ust. 1 w związku z art. 80b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁷⁷. W myśl ww. przepisów, jeżeli odrębne ustawy nie stanowią inaczej, deklaracja może być podpisana także przez pełnomocnika podatnika (art. 80a ust. 1), a podpisanie deklaracji przez pełnomocnika zwalnia podatnika z obowiązku podpisania deklaracji. (art. 80b). Prezydent Miasta w wyjaśnieniach potwierdził, że wystawione Sekretarzowi Miasta w 2009 r. upoważnienie do podpisywania w imieniu Prezydenta deklaracji na podatek od nieruchomości dotyczyło nieruchomości będących własnością Miasta. Jak wyjaśnił, w dniu 8 września 2023 r. rozszerzył uprawnienia Sekretarza w przedmiotowym zakresie m.in. o nieruchomości Skarbu Państwa.

Niewystępowanie o ulgi podatkowe

Kierownicy dziewięciu kontrolowanych jednostek nie występowali w latach 2020–2023 do właściwych miejscowo organów podatkowych o umorzenie, odroczenie czy rozłożenie na raty zobowiązania podatkowego. Jedynie Starosta Powiatu Tomaszowskiego jednokrotnie zawnioskował o umorzenie odsetek za zwłokę od podatku od nieruchomości za lata 2016–2019 w łącznej kwocie 0,8 tys. zł, które zostały umorzone z uwag na ważny interes publiczny.

¹⁷⁵ Starostwo Powiatowe w Radomsku.

¹⁷⁶ Miasto Piotrków Trybunalski.

¹⁷⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy powiaty i miasta na prawach powiatu prawidłowo i rzetelnie gospodarowały nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy starosta w sposób prawidłowy i rzetelny prowadził ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa obejmującą nieruchomości nierozdysponowane? 2. Czy starosta w sposób prawidłowy, rzetelny i gospodarny realizował pozostałe zadania związane z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa? 3. Czy starosta prawidłowo i rzetelnie realizował zadania związane z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 10 jednostek samorządu terytorialnego, w tym dziewięć powiatów i jedno miasto na prawach powiatu.
Kryteria kontroli	Kontrolę w jednostkach samorządu terytorialnego przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2020–2023 (do zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę kontrolowanej jednostki.
Terminy realizacji kontroli	15 maja 2023 r. – 29 wrzesień 2023 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>W ramach przygotowania kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, pozyskano od Wojewody Łódzkiego roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem Skarbu Państwa sporządzone przez powiaty i miasta na prawach powiatu z województwa łódzkiego. Ponadto pozyskano informację o postępowaniach komunalizacyjnych, które toczyły się w latach 2020–2023 w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim wobec nieruchomości Skarbu Państwa z terenu województwa łódzkiego.</p> <p>W trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK pozyskano z 10 jednostek samorządu terytorialnego dane elektroniczne dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa ujawnionych w EGiB, ewidencje zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem oraz ewidencje pozabilansowe za lata 2020–2023 (stan na 30 kwietnia 2023r.). Dwie jednostki¹⁷⁸ nie posiadały możliwości systemowych eksportu do plików edytowalnych pełnych, elektronicznych danych archiwalnych z EGiB. Jedna jednostka¹⁷⁹ nie dysponowała archiwalnymi danymi z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i ewidencji pozabilansowej, prowadząc obie te ewidencje jedynie w sposób bieżący.</p>
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W związku z realizacją kontroli zlecono PINB przeprowadzenie kontroli stanu technicznego obiektów zlikwidowanego Zakładu Karnego w Łęczycy. Kontrola ta wykazała zły stan techniczny wszystkich obiektów zlokalizowanych na działce 740/5, tj. budynku penitencjarnego, administracyjno-gospodarczego, kuchni, kotłowni oraz muru ochronnego, w tym liczne pęknięcia ścian konstrukcyjnych, liczne ubytki ceglanej konstrukcji ścian i tynków, a także bardzo złą estetykę budynków i muru. Ustalono, że komin kotłowni jest popękany i przechylony, a biorąc pod uwagę jego wysokość wynoszącą kilkanaście metrów, zawalenie komina zagraża sąsiedniej działce od strony południowej, na której zlokalizowany jest wielostanowiskowy parking samochodowy. Z kolei mur ochronny od strony ul. Pocztowej, przy ciągu pieszym, posiadał liczne ubytki

¹⁷⁸ Starostwo Powiatowe w Łasku i w Łęczycy – dane pozyskano na 30 kwietnia 2023 r.

¹⁷⁹ Starostwo Powiatowe w Bełchatowie – dane pozyskano na 30 kwietnia 2023 r.

i pęknięcia. Zgodnie z zapisami protokołu kontroli, wobec powyższych uchybień, zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia, należy rozebrać komin do bezpiecznej wysokości lub całkowicie, a także usunąć popękane tynki od strony ul. Pocztowej. W toku kontroli ustalono ponadto, że furka oraz brama wjazdowa na teren dawnego więzienia są zamknięte, bez dostępu dla osób postronnych.

W konsekwencji na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, Starosta poinformowany został o stwierdzeniu w toku kontroli bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu.

Pozostałe informacje

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK złożyła 10 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁸⁰ oraz dwa zawiadomienia do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego na podstawie art. 63 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 uPb, w związku z art. 93 pkt 9 uPb.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W 10 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 104 wnioski pokontrolne, z czego zrealizowano 15, a 89 pozostaje w toku realizacji, w tym m.in. wniosek polegający na ustaleniu 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, a także wnioski związane z podjęciem skutecznych działań mających na celu uzupełnienie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodarować powinien Starosta, podjęciem skutecznych działań celem ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego i uwzględnieniem w deklaracjach podatkowych (w tym w korektach) i opłacanie podatku od nieruchomości i podatku leśnego od wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa podlegających obowiązkowi podatkowemu.

Do trzech wystąpień¹⁸¹ pokontrolnych kierownicy kontrolowanych jednostek złożyli siedem zastrzeżeń. W pięciu przypadkach Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej w NIK oddaliły zastrzeżenia w całości, w dwóch uwzględniły w części i oddaliły w pozostałym zakresie.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 1 160 169,5 tys. zł, na którą to kwotę złożyły się:

- a) uszczuplenie środków lub aktywów – 4,4 tys. zł,
- b) kwoty nienależnie uzyskane – 1080,4 tys. zł,
- c) kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 15,3 tys. zł,
- d) kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 0,6 tys. zł,
- e) sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 1 159 032,3 tys. zł,
- f) pozyskane korzyści finansowe – 34,3 tys. zł,
- g) potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 2,2 tys. zł.

¹⁸⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.

¹⁸¹ Z kontroli w Starostwie Powiatowym w Bełchatowie, w Tomaszowie Mazowieckim i w Rawie Mazowieckiej.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	Józef Matysiak Starosta Powiatu Rawskiego
2.		Miasto Piotrków Trybunalski	Krzysztof Chojniak Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego
3.		Starostwo Powiatowe w Kutnie	Daniel Kowalik Starosta Powiatu Kutnowskiego
4.		Starostwo Powiatowe w Łasku	Piotr Wołosz Starosta Powiatu Łaskiego
5.		Starostwo Powiatowe w Radomsku	Beata Pokora Starosta Powiatu Radomszczańskiego
6.		Starostwo Powiatowe w Łowiczu	Marcin Kosiorek Starosta Powiatu Łowickiego
7.		Starostwo Powiatowe w Skierniewicach	Mirosław Belina Starosta Powiatu Skierniewickiego
8.		Starostwo Powiatowe w Bełchatowie	Dorota Pędziwiatr Starosta Powiatu Bełchatowskiego
9.		Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	Mariusz Węgrzynowski Starosta Powiatu Tomaszowskiego
10.		Starostwo Powiatowe w Łęczycy	Janusz Mielczarek Starosta Powiatu Łęczyckiego

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	w formie opisowej ¹⁾	<p>Oznaczenie nieruchomości gruntowych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według EGIB oraz zapewnienie wglądu w identyfikator budynku poprzez połączenie ewidencji zasobu z EGIB.</p> <p>Terminowe przekazywanie do Wojewody rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Terminowe sporządzanie Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według wzoru przygotowanego przez Wojewodę Łódzkiego.</p> <p>Nieżwłoczne podejmowanie czynności administracyjnych wobec nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa w przypadku otrzymania zgłoszeń w tym zakresie.</p>	<p>Niezatrudnienie geodety powiatowego przy pomocy którego Starosta zobowiązany był realizować zadania organu administracji geodezyjnej.</p> <p>Nierzetelna ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca wszystkich nieruchomości, dla których właścicielem według EGIB był Skarb Państwa.</p> <p>Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierała wszystkich danych wymaganych art. 23 ust. 1c ugn, bądź dane te były nieprawidłowe.</p> <p>Ujmowanie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa jako nierozdysponowanych nieruchomości faktycznie przekazanych do gospodarowania innym podmiotom.</p> <p>Niejednolita ewidencja nieruchomości leśnych będących własnością Skarbu Państwa.</p> <p>Ujmowanie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, wbrew art. 228 ugn, nieruchomości które stały się z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin.</p> <p>Nierzetelne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Nierzetelny nadzór nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa skutkujący gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości oraz umożliwiając pobieranie przytków z nieruchomości przez podmiot trzeci.</p> <p>Nierzetelna aktualizacja EGIB</p> <p>Nierzetelnie prowadzona ewidencja pozabilansowa nieruchomości Skarbu Państwa nieobejmująca nieruchomości nierozdysponowanych.</p> <p>Brak wyodrębnionej ewidencji/rejestru nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.</p> <p>Nierzetelna inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca nieruchomości nierozdysponowanych.</p> <p>Brak weryfikacji gospodarowanych, nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, a w konsekwencji zaniechanie wykonania obowiązków sporządzania i przekazania właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości i podatek leśny i zapłaty należnego podatku.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności* /	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Miasto Piotrków Trybunalski	w formie opisowej ¹⁾	<p>Oznaczenie nieruchomości gruntowych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według EGiB.</p> <p>Terminowe przekazywanie do Wojewody rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Terminowa aktualizacja EGiB.</p> <p>Terminowe sporządzanie Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według wzoru przygotowanego przez Wojewodę Łódzkiego.</p> <p>Terminowe składanie deklaracji na podatek od nieruchomości.</p>	<p>Nierzetelna ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca wszystkich nieruchomości, dla których właścicielem według EGiB był Skarb Państwa.</p> <p>Ujmowanie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa działek leśnych, które przeszły z mocy prawa na rzecz PGL LP i co do których w EGiB wskazano PGL LP jako podmiot władający/gospodarujący.</p> <p>Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierała wszystkich danych wymaganych art. 23 ust. 1c ugn, bądź dane te były nieprawidłowe.</p> <p>Nierzetelne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Ujmowanie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, wbrew art. 228 ugn, nieruchomości które stały się z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin.</p> <p>Nierzetelnie prowadzona ewidencja pozabilansowa nieruchomości Skarbu Państwa obejmująca nieruchomości, które w wyniku postępowania komunalizacyjnego i decyzji Wojewody przeszły na własność gmin.</p> <p>Nierzetelny nadzór nad nierozdzielonymi nieruchomościami Skarbu Państwa skutkujący gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości.</p> <p>Brak rocznej inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji pozabilansowej.</p> <p>Składanie deklaracji na podatek od nieruchomości przez osobę do tego nieupoważnioną.</p> <p>Niereterminowe regulowanie należności z tytułu podatku od nieruchomości.</p> <p>Niedokonywanie korekt deklaracji podatkowych pomimo zaistnienia przesłanek.</p> <p>Nieobjęcie obowiązkiem podatkowym wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, co do których według EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki.</p> <p>Opodatkowanie nieruchomości Skarbu Państwa będących we władaniu/gospodarowaniu innych niż starosta podmiotów bądź nieruchomości niebędących własnością Skarbu Państwa.</p>
3.	Starostwo Powiatowe w Kutnie	w formie opisowej ¹⁾	<p>Terminowe przekazywanie do Wojewody rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Terminowa aktualizacja EGiB.</p> <p>Prawidłowe administrowanie i zabezpieczanie nieruchomości Skarbu Państwa.</p>	<p>Nierzetelna ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca wszystkich nieruchomości, dla których właścicielem według EGiB był Skarb Państwa.</p> <p>Nieoznaczenie nieruchomości w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według EGiB.</p> <p>Brak aktualizacji ewidencji zasobu o zmiany dokonane wskutek modernizacji EGiB.</p> <p>Nierzetelne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>Niezwłoczne podejmowanie czynności administracyjnych wobec nierozdzielonych nieruchomości Skarbu Państwa w przypadku otrzymania zgłoszeń w tym zakresie.</p> <p>Prawidłowe wyliczenia należności podatkowych według właściwych stawek i powierzchni.</p> <p>Terminowe składanie deklaracji na podatek od nieruchomości i terminowe opłacanie podatków.</p>	<p>Brak wyodrębnionej ewidencji/rejestru nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.</p> <p>Nierozdzielone i nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Brak weryfikacji sposobu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa w okresach przerw pomiędzy umowami zawieranymi między tymi samymi podmiotami.</p> <p>Nierzetelny nadzór nad nierozdzielonymi nieruchomościami Skarbu Państwa skutkujący gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości.</p> <p>Nierzetelna ewidencja pozabilansowa.</p> <p>Nierzetelna i nieprawidłowa inwentaryzacja nieruchomości.</p> <p>Brak weryfikacji gospodarowanych, nierozdzielonych nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, a w konsekwencji nieobjęcie obowiązkiem podatkowym wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, co do których według EGIB istniały uzasadnione ku temu przesłanki.</p> <p>Opodatkowanie nieruchomości co do których brak było takiego obowiązku.</p>
4.	Starostwo Powiatowe w Łasku	negatywna	<p>Terminowe przekazywanie do Wojewody rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Odrębna ewidencja/rejestr nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.</p> <p>Terminowe sporządzenie Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według wzoru przygotowanego przez Wojewodę Łódzkiego.</p> <p>Prowadzenie KOB dla budynków spełniających przesłanki ustawowe.</p> <p>Prawidłowe wyliczenia należności podatkowych według właściwych stawek i powierzchni.</p> <p>Terminowe składanie deklaracji na podatek od nieruchomości i terminowe opłacanie podatków.</p>	<p>Nierzetelna ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca wszystkich nieruchomości, dla których właścicielem według EGIB był Skarb Państwa.</p> <p>Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierała wszystkich danych wymaganych art. 23 ust. 1c ugn, bądź dane te były nieprawidłowe.</p> <p>Niejednolita ewidencja nieruchomości leśnych będących własnością Skarbu Państwa.</p> <p>Ujmowanie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości, będących własnością innych podmiotów.</p> <p>Nierzetelne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Nierzetelna EGIB.</p> <p>Nierzetelny nadzór nad nierozdzielonymi nieruchomościami Skarbu Państwa skutkujący gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości.</p> <p>Zawarcie umowy najmu nieruchomości z pominięciem wymaganej ugn zgody Wojewody.</p> <p>Okresowe udostępnienie nieruchomości Skarbu Państwa z pominięciem procedury ugn.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności* /	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>Niereterminowa aktualizacja EGIB.</p> <p>Nierzetelna inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa, związana z brakiem ujęcia w ewidencji pozabilansowej nieruchomości nierozdzielonych.</p> <p>Brak weryfikacji gospodarowanych, nierozdzielonych nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, a w konsekwencji nieobjęcie obowiązkiem podatkowym wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, co do których według EGIB istniały uzasadnione ku temu przesłanki.</p>
5.	Starostwo Powiatowe w Radomsku	w formie opisowej ¹⁾	<p>Oznaczenie nieruchomości gruntowych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według EGIB.</p> <p>Terminowe przekazywanie do Wojewody rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Terminowe sporządzanie Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według wzoru przygotowanego przez Wojewodę Łódzkiego.</p> <p>Podjęcie czynności administracyjnych wobec nierozdzielonych nieruchomości Skarbu Państwa w przypadku otrzymania zgłoszeń w tym zakresie.</p> <p>Prawidłowe wyliczenia należności podatkowych według właściwych stawek i powierzeni.</p>	<p>Nierzetelna ewidencja zasobu nieruchomości SP, nieobejmująca wszystkich nieruchomości, dla których właścicielem według EGIB był Skarb Państwa.</p> <p>Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierała wszystkich danych wymaganych art. 23 ust. 1c ugn, bądź dane te były nieprawidłowe.</p> <p>Nierzetelne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Brak wyodrębnionej ewidencji/rejestru nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.</p> <p>Nierzetelny nadzór nad nierozdzielonymi nieruchomościami Skarbu Państwa skutkujący gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości.</p> <p>Nierzetelna i nieprawidłowa inwentaryzacja nieruchomości.</p> <p>Niereterminowa aktualizacja EGIB.</p> <p>Nierzetelna ewidencja pozabilansowa.</p> <p>Brak weryfikacji gospodarowanych, nierozdzielonych nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, a w konsekwencji nieobjęcie obowiązkiem podatkowym wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, co do których według EGIB istniały uzasadnione ku temu przesłanki.</p> <p>Nienależne opłacanie podatku rolnego, mimo zwolnienia ustawowego.</p> <p>Niereterminowe składanie deklaracji podatkowych.</p>
6.	Starostwo Powiatowe w Łowiczu	w formie opisowej ¹⁾	<p>Terminowe przekazywanie do Wojewody rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Terminowa aktualizacja EGIB.</p> <p>Terminowe sporządzanie planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według wzoru</p>	<p>Nierzetelna ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca wszystkich nieruchomości, dla których właścicielem według EGIB był Skarb Państwa.</p> <p>Nierzetelne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa obejmowała działki leśne, które przeszły z mocy prawa na rzecz PGL LP</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>przygotowanego przez Wojewodę Łódzkiego.</p> <p>Niezwłoczne podejmowanie czynności administracyjnych wobec nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa w przypadku otrzymania zgłoszeń w tym zakresie.</p> <p>Prawidłowe wyliczenia należności podatkowych według właściwych stawek i powierzeni.</p> <p>Terminowe składanie deklaracji na podatek od nieruchomości.</p>	<p>Nieoznaczenie nieruchomości w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według EGIB.</p> <p>Brak wyodrębnionej ewidencji/rejestru nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.</p> <p>Nieprawidłowe sporządzanie planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Nierzetelny nadzór nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa skutkujący gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości.</p> <p>Nierzetelna inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Brak weryfikacji gospodarowanych, nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, a w konsekwencji nieobjęcie obowiązkiem podatkowym wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, co do których według EGIB istniały uzasadnione ku temu przesłanki.</p>
7.	Starostwo Powiatowe w Skierniewicach	negatywna	<p>Oznaczenie nieruchomości gruntowych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według EGIB.</p> <p>Terminowe przekazywanie do Wojewody rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Terminowa aktualizacja EGIB.</p> <p>Terminowe przekazanie Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według wzoru przygotowanego przez Wojewodę Łódzkiego.</p>	<p>Niezatrudnienie geodety powiatowego przy pomocy którego Starosta zobowiązany był realizować zadania organu administracji geodezyjnej</p> <p>Nierzetelna ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca wszystkich nieruchomości, dla których właścicielem według EGIB był Skarb Państwa.</p> <p>Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierała wszystkich danych wymaganych art. 23 ust. 1c ugn. bądź dane te były nieprawidłowe.</p> <p>Nierzetelne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Nieprawidłowe sporządzanie Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Nierzetelny nadzór nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa skutkujący gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości.</p> <p>Nieregulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Nierzetelna ewidencja pozabilansowa nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Nierzetelna i nieprawidłowa inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Brak weryfikacji gospodarowanych, nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, a w konsekwencji zaniechanie wykonania obowiązków sporządzania i przekazania właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości i podatek leśny i zapłaty należnego podatku.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności* /	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Starostwo Powiatowe w Bełchatowie	w formie opisowej ¹⁾	<p>Oznaczenie nieruchomości gruntowych w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według EGiB.</p> <p>Terminowe przekazywanie do Wojewody rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Terminowa aktualizacja EGiB.</p> <p>Terminowe przekazanie Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według wzoru przygotowanego przez Wojewodę Łódzkiego.</p> <p>Prawidłowe rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Prawidłowe wyliczenia należności podatkowych według właściwych stawek i powierzeni.</p> <p>Terminowe składanie deklaracji na podatek od nieruchomości.</p>	<p>Nierzetelna ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca wszystkich nieruchomości, dla których właścicielem według EGiB był Skarb Państwa.</p> <p>Nieoznaczenie budynków i lokali w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według EGiB.</p> <p>Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierała wszystkich danych wymaganych art. 23 ust. 1c ugn, bądź dane te były nieprawidłowe.</p> <p>Nierzetelne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Ujmowanie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, wbrew art. 228 ugn, nieruchomości które stały się z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin.</p> <p>Brak odrębnej ewidencji/rejestru nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.</p> <p>Nierzetelny nadzór nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa skutkujący gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości.</p> <p>Nieprowadzenie KOB dla budynków spełniających przesłanki ustawowe.</p> <p>Nieprzeprowadzanie inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji pozabilansowej.</p> <p>Brak weryfikacji gospodarowanych, nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, a w konsekwencji nieobjęcie obowiązkiem podatkowym wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, co do których według EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki.</p>
9.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	w formie opisowej ¹⁾	<p>Terminowe przekazywanie do Wojewody rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Terminowa aktualizacja EGiB.</p> <p>Terminowe przekazanie Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według wzoru przygotowanego przez Wojewodę Łódzkiego.</p> <p>Weryfikacja sposobu użytkowania nieruchomości po zakończeniu obowiązywania umów okresowego</p>	<p>Niezatrudnienie geodety powiatowego przy pomocy którego Starosta zobowiązany był realizować zadania organu administracji geodezyjnej</p> <p>Nierzetelna ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca wszystkich nieruchomości, dla których właścicielem według EGiB był Skarb Państwa.</p> <p>Nieoznaczenie nieruchomości w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według EGiB.</p> <p>Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierała wszystkich danych wymaganych art. 23 ust. 1c ugn, bądź dane te były nieprawidłowe.</p> <p>Nierzetelne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Niezwłoczne podejmowanie czynności administracyjnych wobec nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa w przypadku otrzymania zgłoszeń w tym zakresie.</p> <p>Prowadzenie KOB dla budynków spełniających przesłanki ustawowe.</p> <p>Terminowe składanie deklaracji na podatek od nieruchomości.</p>	<p>Ujmowanie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, wbrew art. 228 ugn, nieruchomości które stały się z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin.</p> <p>Brak odrębnej ewidencji/rejestru nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.</p> <p>Niedochodzenie należności z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości.</p> <p>Nierzetelna ewidencja pozabilansowa.</p> <p>Nierzetelna i nieprawidłowa inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Nierzetelny nadzór nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa skutkujący gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości.</p> <p>Nieprawidłowe wyliczenia należności podatkowej.</p> <p>Brak weryfikacji gospodarowanych, nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, a w konsekwencji nieobjęcie obowiązkiem podatkowym wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, co do których według EGIB istniały uzasadnione ku temu przesłanki.</p> <p>Nienależne optacanie podatku rolnego, mimo zwolnienia ustawowego.</p>
10.	Starostwo Powiatowe w Łęczycy	negatywna	<p>Terminowe przekazywanie do Wojewody rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Terminowa aktualizacja EGIB.</p> <p>Terminowe przekazanie Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według wzoru przygotowanego przez Wojewodę Łódzkiego.</p> <p>Prawidłowe wyliczenia należności podatkowych według właściwych stawek i powierzeni.</p> <p>Terminowe składanie deklaracji na podatek od nieruchomości i optacanie podatku.</p>	<p>Nierzetelna ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, nieobejmująca wszystkich nieruchomości, dla których właścicielem według EGIB był Skarb Państwa.</p> <p>Nieoznaczenie nieruchomości w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według EGIB.</p> <p>Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierała wszystkich danych wymaganych art. 23 ust. 1c ugn, bądź dane te były nieprawidłowe.</p> <p>Nierzetelne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Ujmowanie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, wbrew art. 228 ugn, nieruchomości które stały się z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin.</p> <p>Nierzetelna EGIB.</p> <p>Brak odrębnej ewidencji/rejestru nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.</p> <p>Nierzetelna ewidencja pozabilansowa, nieobejmująca części nieruchomości nierozdysponowanych.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>Nierzetelny nadzór nad nierozdzielanymi nieruchomościami Skarbu Państwa skutkujący gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości.</p> <p>Nieprowadzenie kompletnych KOB dla budynków spełniających przesłanki ustawowe.</p> <p>Czasowe udostępnianie do celów kulturalnych nieruchomości pomimo niedokonywania ich okresowych przeglądów technicznych.</p> <p>Nierzetelna inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa.</p> <p>Brak weryfikacji gospodarowanych, nierozdzielanych nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, a w konsekwencji nieobjęcie obowiązkiem podatkowym wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, co do których według EGIB istniały uzasadnione ku temu przesłanki.</p>

*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

1) skala nieprawidłowości nie przekroczyła progu istotności wskazującego na konieczność sformułowania oceny negatywnej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Regulacje prawne wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami

Podstawowe zasady gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów oraz ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, uregulowane zostały w ugn. Zgodnie z art. 11 i 12 ww. ustawy, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów ugn oraz odrębnych ustaw¹⁸², organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, który zobowiązany został do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Powyższe uprawnienie dotyczy reprezentowania Skarbu Państwa zarówno w sprawach administracyjnych, jak i przy dokonywaniu czynności cywilnoprawnych, a także czynności faktycznych, jakie związane są z dokonywaniem obrotu nieruchomościami i obciążania nieruchomości¹⁸³. Ugn wyróżnia zasób nieruchomości Skarbu Państwa oraz zasób gminny, powiatowy i wojewódzki (art. 20 ugn). Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa¹⁸⁴ należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (art. 21 ugn). Starostowie zobowiązani zostali do gospodarowania nieruchomościami, w tym ww. zasobem w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, realizując m.in. obowiązki o których mowa w art. 23 ugn, poprzez m.in.: ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości¹⁸⁵; zabezpieczanie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem; podejmowanie 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; składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księgę wieczystej. Przy czym trzeba zauważyć, że opisane powyżej reprezentowanie Skarbu Państwa przez starostę nie ogranicza się tylko do mienia wchodzącego w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa¹⁸⁶. Do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez pojęcie „kataster nieruchomości” rozumie się EGiB (art. 224 ugn).

¹⁸² M.in. ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329, ze zm.), ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2061, ze zm.), ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633, ze zm.), ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, ze zm.), ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.).

¹⁸³ Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2000 r. (I SA 1060/99) LEX nr 75554.

¹⁸⁴ Zgodnie z art. 21a ugn w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 21, nie wchodzi: grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne oraz stanowiące własność Skarbu Państwa urządzenia wodne lub ich części oraz budowle i ich części, o których mowa w art. 216 ust. 5 tej ustawy; grunty zabudowane urządzeniami wodnymi znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części stanowiące własność Skarbu Państwa, wobec których prawa właścicielskie wykonują podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1 ustawy, o której mowa w pkt 1.

¹⁸⁵ Ewidencjonowanie obejmuje w szczególności: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; powierzchnie nieruchomości; wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej; przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa; informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości; informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

¹⁸⁶ Wyrok SA w Poznaniu z dnia 21 marca 2007 r. (I ACA 1136/06), LEX nr 298421.

Ewidencja gruntów i budynków

W 2021 r. ustawa o gospodarce nieruchomościami została znowelizowana¹⁸⁷ – jak wskazano w uzasadnieniu do zmiany – m.in. celem realizacji potrzeb usprawnienia mechanizmów gospodarowania nieruchomościami publicznymi oraz wzmocnienia nadzoru nad czynnościami podejmowanymi w stosunku do mienia Skarbu Państwa. Wskutek nowelizacji m.in. zobowiązano starostów do sporządzania 3-letnich planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, następnie zatwierdzanych przez wojewodów (przed zmianą starostowie sporządzali plany realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami). Odstąpiono od zasady, w myśl której starostowie wraz z wnioskiem o wyrażenie zgody na zawarcie umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, zobowiązani byli do przedstawienia aktualnych operatów szacunkowych. Nowelizacja wzmocniła również nadzór wojewody nad gospodarowaniem przez starostów nieruchomościami należącymi do zasobu Skarbu Państwa.

Grunty Skarbu Państwa mogą być przedmiotem zbycia, darowizny lub czasowego udostępnienia m.in. najmu, dzierżawy, użyczenia, użytkowania wieczystego (art. 22 i 23 ust. 1 pkt 7, 7a ugn). Pozostałymi gruntami – nierozdysponowanymi – gospodaruje starosta nadal zobowiązany do realizacji obowiązków wynikających z ugn.

Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków (art. 21 Pgik). Ewidencja ta obejmuje dane dotyczące: gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunt; budynków – ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych; lokali – ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej. Ewidencja obejmuje również dane właściciela nieruchomości, z tym że w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego – oprócz właścicieli ujawnia inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów ugn, znajdują się te nieruchomości, a w przypadku 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 (art. 20 Pgik). Zgodnie z §11 rozporządzenia w sprawie EGiB, ewidencja ta obejmuje dane dotyczące: działek ewidencyjnych, użytków gruntowych, klas bonitacyjnych, punktów granicznych, budynków, lokali oraz właścicieli albo samoistnych posiadaczy, opisu prawa własności lub stanu posiadania tych osób oraz przysługujących im wielkości udziałów w prawie własności, daty nabycia tego prawa oraz informacji o dokumentach, które stanowiły podstawę opisu prawa własności albo stanu posiadania.

Działki ewidencyjne położone w granicach jednego obrębu ewidencyjnego i będące przedmiotem identycznych praw i odpowiadających im udziałów, o tworzą jednostkę rejestrową gruntów. Analogicznie budynki stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności, położone na działkach ewidencyjnych wchodzących w skład jednej jednostki rejestrowej gruntów, będące przedmiotem tych samych praw oraz odpowiadających im udziałów, tworzą jednostkę rejestrową budynków. Również każdy lokal stanowiący odrębną nieruchomość należy do odrębnej jednostki rejestrowej lokali. Jednostki rejestrowe gruntów, budynków i lokali oznacza się identyfikatorami (§ 13 rozporządzenia w sprawie EGiB).

Danymi ewidencyjnymi dotyczącymi działki ewidencyjnej, budynku i lokalu za pomocą którego oznacza się obiekty w EGiB są identyfikatory określone w załączniku nr 5 do ww. rozporządzenia (§ 16 ust. 1 pkt 1), § 18 ust. 1 pkt 1), § 20 ust. 1 pkt 1), 23 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie EGiB).

¹⁸⁷ Ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1561).

**Obowiązek regulacji
stanów prawnych
nieruchomości
Skarbu Państwa**

**Komunalizacja
nieruchomości
Skarbu Państwa**

W dniu 27 lipca 2021 r. wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁸⁸ celem – zgodnie z uzasadnieniem – zapewnienia sprawnego funkcjonowania ewidencji w szczególności jej aktualizacji i udostępniania informacji w niej zawartych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, w tym usług sieciowych. Nowe rozwiązania obejmowały m.in. zakres informacyjny ewidencji oraz wprowadziły szereg zmian dostosowujących ewidencję do zidentyfikowanych potrzeb w zakresie gromadzenia informacji oraz postępu technologicznego. W nowym rozporządzeniu zobowiązano organ prowadzący do zmodernizowania ewidencji do końca 2023 r.

Część nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa, w tym także nieruchomości znajdujących się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonym przez starostów, w dalszym ciągu nie posiada uregulowanego stanu prawnego – pomimo obowiązku wynikającego z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego¹⁸⁹. W terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy starostowie zobowiązani byli złożyć we właściwych sądach rejonowych wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa. Jeżeli na podstawie odrębnych przepisów organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest organ inny niż starosta, albo jeżeli na podstawie odrębnych przepisów wykonywanie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa powierzono innej jednostce organizacyjnej, obowiązek określony w ust. 1 wykonuje ten organ lub organ reprezentujący jednostkę organizacyjną na zewnątrz. W terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy właściwe w sprawach gospodarowania nieruchomościami organy jednostek samorządu terytorialnego złożą w sądach rejonowych wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa (art. 2 ww. ustawy). Komunalizacja nieruchomości Skarbu Państwa realizowana jest m.in. na podstawie ustawy komunalizacyjnej. Wskazuje ona, że 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 (art. 5 ust. 1). 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 (art. 5 ust. 3). Gminie, na jej wniosek, może być także przekazane mienie ogólnonarodowe (państwowe) inne niż ww. jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań (art. 5 ust. 4). Wojewoda wydaje decyzje w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa, w sprawie jego przekazania (art. 18 ust. 1). Prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego z mocy prawa lub przekazania stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej (art. 20 ust. 1).

Ustawą z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw¹⁹⁰, dokonano zmian ww. ustawy znosząc obowiązek wojewody wszczynania z urzędu postępowania w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości w stosunku do nieruchomości nieobjętych spisami przekazanymi wojewodzie na mocy

¹⁸⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1390, ze zm. Rozporządzenie to zastąpiło obowiązujące wcześniej rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 grudnia 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393).

¹⁸⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1460.

¹⁹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 462.

**Regulacje prawne
wynikające z ustawy
o finansach
publicznych**

**Obowiązek
prowadzenia
ewidencji
pozabilansowej
dla nieruchomości
Skarbu Państwa**

**Inwentaryzacja
nieruchomości**

tej ustaw do dnia 31 grudnia 2005 r. W dalszym ciągu do zakończenia postępowania komunalizacyjnego niezbędna jest decyzja wojewody, a do czasu jej wydania nieruchomościami tymi gospodaruje właściwy starosta.

Zgodnie z art. 228 ugn w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności.

Komunalizacja nieruchomości Skarbu Państwa realizowana jest także m.in. na podstawie ugnr, gdzie wskazano, że nieruchomości rolne nieprzekazane do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub nieprzekazane Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa, stały się z mocy prawa z dniem 30 czerwca 2000 r. własnością gmin, na terenie których były położone (art. 13 ust. 1 i 2 ww. ustawy). Nabycie nieruchomości także w tym przypadku stwierdza wojewoda w drodze decyzji (art. 13 ust. 4 ww. ustawy).

Jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Mogą one odstąpić od podejmowania w stosunku do zobowiązanego czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, jeżeli zachodzą przesłanki odstąpienia przez te jednostki od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych zgodnie z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 42 ust. 5 i 6 uofp).

Ministerstwo Finansów w opinii z dnia 29 września 2006 r.¹⁹¹ powielonej w 2021 r.¹⁹² wskazało, że zakres gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, oddanym starostwu do zarządzania, określony w art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie daje podstaw do traktowania powierzonego mienia jako aktywów starostwa, stąd też nieruchomości wchodzące w skład zasobu Skarbu Państwa nie podlegają ujęciu w księgach rachunkowych starostwa. Nieruchomości te natomiast ujmuje się w ewidencji pozabilansowej jednostki.

Na ostatni dzień każdego roku obrotowego przeprowadza się inwentaryzację: aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem pkt 3, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie – drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic (art. 26 ust. 1 pkt 1 urach); aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów – drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic (art. 26 ust. 1 pkt 2 urach); środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów

¹⁹¹ 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>.

¹⁹² <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>

publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników (art. 26 ust. 1 pkt 3 urach).

Inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się również znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu. Obowiązek ten nie dotyczy jednostek świadczących usługi pocztowe, transportowe, spedycyjne i składowania (art. 26 ust. 2 urach).

Termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzacje: składników aktywów – z wyłączeniem aktywów pieniężnych, papierów wartościowych, produktów w toku produkcji oraz materiałów, towarów i produktów gotowych, określonych w art. 17 ust. 2 pkt 4 – rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda - przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym; zapasów materiałów, towarów, produktów gotowych i półproduktów znajdujących się w strzeżonych składowiskach i objętych ewidencją ilościowo-wartościową – przeprowadzono raz w ciągu 2 lat; nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie – przeprowadzono raz w ciągu 4 lat; zapasów towarów i materiałów (opakowań) objętych ewidencją wartościową w punktach obrotu detalicznego jednostki – przeprowadzono raz w roku; zapasów drewna w jednostkach prowadzących gospodarkę leśną – przeprowadzono raz w roku (art. 26 ust. 3 urach).

Przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji (art. 27 urach).

Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany: utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy uPb oraz zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska (art. 61 uPb).

Książka obiektu budowlanego jest dokumentem przeznaczonym do dokonywania wpisów w zakresie: informacji o obiekcie budowlanym; imienia i nazwiska albo nazwy, adresu zamieszkania lub siedziby oraz e-maila właściciela lub zarządcy; kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 uPb; ekspertyz i opinii technicznych dotyczących obiektu budowlanego oraz imion i nazwisk osób, przez które zostały sporządzone, przeglądów technicznych, konserwacji oraz napraw urządzeń przeciwpożarowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, oraz imion i nazwisk osób, które dokonały tych czynności; robót budowlanych związanych z obiektem budowlanym,

**Regulacje prawne
wynikające z ustawy
Prawo budowlane**

a wykonywanych po oddaniu do użytkowania; katastrof budowlanych dotyczących obiektu budowlanego; decyzji, postanowień, zaświadczeń i innych dokumentów wydanych przez organy administracji publicznej, dotyczących obiektu budowlanego (art. 60a uPb).

KOB prowadzi się na bieżąco dla każdego budynku ora obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ustawy uPb. Obowiązek prowadzenia KOB nie obejmuje: budynków: mieszkalnych jednorodzinnych i garażowych i gospodarczych w zabudowie jednorodzinnej; obiektów budowlanych: budownictwa zagrodowego i letniskowego, wymienionych w art. 29 ust. 1 i 2, z wyłączeniem sieci gazowych; dróg lub obiektów mostowych, dla których jest prowadzona książka drogi lub książka obiektu mostowego na podstawie przepisów o drogach publicznych (art. 60b uPb).

KOB zakłada właściciel lub zarządca obiektu budowlanego w terminie 30 dni od dnia: doręczenia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie – w przypadku obiektu budowlanego, do którego użytkowania jest wymagana decyzja o pozwoleniu na użytkowanie; upływu terminu na zgłoszenie, w drodze decyzji, przez organ nadzoru budowlanego sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy albo doręczenia zaświadczenia organu nadzoru budowlanego o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu – w przypadku obiektu budowlanego, do użytkowania którego jest wymagane zawiadomienie o zakończeniu budowy: dokonania zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – jeżeli w wyniku tej zmiany obiekt budowlany niewymagający wcześniej założenia książki obiektu budowlanego stał się obiektem budowlanym, dla którego należy prowadzić książkę obiektu budowlanego (art. 60c uPb).

W przypadku zmiany właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego dotychczasowy właściciel lub zarządca obiektu budowlanego przekazuje nowemu właścicielowi lub zarządcy tego obiektu KOB. Książkę obiektu budowlanego prowadzoną w postaci elektronicznej przekazuje się w systemie c-KOB. W przypadku nieprzekazania książki obiektu budowlanego prowadzonej w postaci elektronicznej przez dotychczasowego właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego na wniosek nowego właściciela lub zarządcy przekazuje im do dalszego prowadzenia tę książkę w systemie c-KOB. Przekazanie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, następuje po przedstawieniu przez nowego właściciela lub zarządcę dokumentów potwierdzających prawo właściciela lub zarządcy do obiektu budowlanego (art. 60i uPb). Zamknięcia KOB dokonuje właściciel lub zarządca w terminie miesiąca od dnia zakończenia rozbiórki obiektu budowlanego (art. 60g uPb).

Obowiązki podatkowe wobec nieruchomości Skarbu Państwa

Nieruchomości Skarbu Państwa (z wyjątkiem gruntów rolnych¹⁹³) objęte są obowiązkiem podatkowym¹⁹⁴, który nałożony został – zgodnie z upiol i uopl – na osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące: właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych; użytkownikami wieczystymi gruntów; posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie: wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości, lub jest bez tytułu prawnego. Obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku (art. 6 ust. 1 upiol). Jeżeli w trakcie roku podatkowego zaistniało

¹⁹³ Zgodnie z art. 3a w zw. art. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333) obowiązek podatkowy nie dotyczy Skarbu Państwa i gmin.

¹⁹⁴ Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości i podatkiem leśnym nie podlegają nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, które wchodzi w skład Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2023 r. poz. 1054, ze zm.).

zdarzenie mające wpływ na wysokość opodatkowania w tym roku, a w szczególności zmiana sposobu wykorzystywania przedmiotu opodatkowania lub jego części, podatek ulega obniżeniu lub podwyższeniu, poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło to zdarzenie (art. 6 ust. 3 upiol). Obowiązek podatkowy wygasa z upływem miesiąca, w którym ustały okoliczności uzasadniające ten obowiązek (art. 6 ust. 4 upiol). Jeżeli obowiązek podatkowy powstał lub wygasł w ciągu roku, podatek za ten rok ustala się proporcjonalnie do liczby miesięcy, w których istniał obowiązek (art. 6 ust. 5 upiol).

Osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane: składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu – w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku; odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia; wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości – bez wezwania – na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15 każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia (art. 6 ust. 9 upiol). Obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, o którym mowa w ust. 6 i w ust. 9 pkt 1, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów niniejszej ustawy (art. 6 ust. 10 upiol).

Opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. Lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy (art. 1 ust. 1 i 2 uopl).

Obowiązek podatkowy w zakresie podatku leśnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku i wygasa ostatniego dnia miesiąca, w którym przestały istnieć okoliczności uzasadniające ten obowiązek. Jeżeli obowiązek podatkowy powstał lub wygasł w trakcie roku podatkowego, podatek leśny za ten rok ustala się proporcjonalnie do liczby miesięcy, w których istniał obowiązek (art. 5 ust. 1–3 uopl). Osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, a także jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa są obowiązane: składać, w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu, właściwemu ze względu na miejsce położenia lasów, deklaracje na podatek leśny na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu – w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku; odpowiednio skorygować deklaracje, w razie zaistnienia zmian, o których mowa w art. 5 ust. 4, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tych zmian; wpłacać w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego obliczony w deklaracji podatek leśny na rachunek budżetu właściwej gminy, za poszczególne miesiące, do dnia 15 każdego miesiąca (art. 6 ust. 5 uopl). Obowiązek składania informacji o lasach oraz deklaracji na podatek leśny dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ustawy (art. 5 ust. 6 uopl).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz.1270, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1561).
4. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393). Przedmiotowe rozporządzenie zostało uchylone z dniem 31 lipca 2021 r.
5. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1460).
7. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 462).
9. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2023 r. poz. 1984, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm. – zmiany wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.).
16. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888, ze zm.).
17. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.).
19. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329, ze zm.).
20. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Rozwoju i Technologii
7. Minister Finansów
8. Minister Klimatu i Środowiska
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
12. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
13. Biuro Analiz Sejmowych
14. Biblioteka Sejmowa
15. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
16. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
17. Wojewoda Łódzki
18. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
19. Starostowie powiatów województwa łódzkiego oraz prezydenci miast na prawach powiatu



Warszawa, 12 marca 2024 roku

Sprawa: Informacja NIK o wynikach kontroli P/23/071
Znak sprawy: DSP13.844.20.2024
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stanowisko Ministra Finansów w sprawie informacji NIK o wynikach kontroli P/23/071

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 28 lutego 2024 r. (znak: LLO.403.1.2023) zawierające Pana prośbę o zajęcie stanowiska przez Ministra Finansów w sprawie postulatów wprowadzenia zmian legislacyjnych przedstawionych jako wnioski nr 4 i 5 w Informacji o wynikach kontroli P/23/071 Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim przedstawiam stanowisko.

1. W związku z wnioskiem nr 4: Wprowadzenie do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i ustawy o podatku leśnym stosownych zmian legislacyjnych mających na celu jednoznaczne określenie obowiązków podatkowych spoczywających na starostach i prezydentach miast na prawach powiatu w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa, w tym przeznaczonych do komunalizacji, lub rozważenie zasadności realizowania obowiązków podatkowych dotyczących nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa, gospodarowanych przez starostów uprzejmie informuję.

Przedmiot opodatkowania i zakres podmiotów będących podatnikami podatku od nieruchomości został w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych¹ (dalej: upol) sformułowany generalnie obejmując przede wszystkim właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych bądź – w niektórych przypadkach – ich posiadaczy.

¹ Art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, z późn. zm.).

Podatnikami podatku od nieruchomości są bowiem osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące:

- 1) właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- 2) posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- 3) użytkownikami wieczystymi gruntów,
- 4) posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:
 - a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości,
 - b) jest bez tytułu prawnego.

Zasadą zatem jest, że z prawem własności wiąże się bycie podatnikiem podatku od nieruchomości, natomiast tylko w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego obowiązek ten przenosi się na ich posiadaczy, zarówno takich, których tytuł do władania nieruchomością wywodzi się z zawartej umowy, jak i gdy posiadanie jest bezumowne.

O ile zatem nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) nie znajdują się w posiadaniu innych podmiotów na podstawie umowy ani nie są wykorzystywane bezumownie, podatnikiem podatku od nieruchomości należnego od tych nieruchomości jest Skarb Państwa lub odpowiednia j.s.t. (np. gmina) – jako ich właściciel.

Ponieważ – zgodnie z art. 11 - 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami² (dalej: ugn) - Skarb Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami będących jego własnością reprezentuje starosta (w miastach na prawach powiatu funkcję taką sprawuje prezydent miasta³) i reprezentacja ta, zgodnie z art. 11a ugn, dotyczy także czynności prawnych lub czynności procesowych podejmowanych na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa, zatem na staroście ciąży też obowiązek złożenia deklaracji podatkowej i obowiązek zapłaty podatku należnego od nierozdysponowanych nieruchomości. Podatek ten jest opłacany ze środków otrzymywanych jako dotacja z Budżetu Państwa na realizację zadania zleconego zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostę.

Starosta zobowiązany został do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Katalog czynności, jakie wchodziły w zakres gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez starostę, został wskazany w art. 23 ust. 1 ugn, niemniej z utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że wyliczenie to jest przykładowe i nie wyłącza kompetencji starosty w zakresie innych czynności, chyba że z przepisu szczególnego wynika kompetencja innego organu. W orzecznictwie tym wskazuje się, że w ramach reprezentowania Skarbu Państwa mieści się również obowiązek uiszczenia podatku od nieruchomości, jako ewidentnie związany z gospodarowaniem nieruchomościami

² Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.

³ Art. 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 107).

Skarbu Państwa, co jednak nie czyni starosty podatnikiem podatku od nieruchomości, którym pozostaje Skarb Państwa⁴.

Ponieważ zakres podmiotowy w podatku od nieruchomości określony został w ustawie upol okoliczności związane z niezakończeniem procesu komunalizacji, uregulowanego w ustawie - Przepisy wprowadzające ustawę z dnia 10 maja 1990 r. o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁵ (dalej: ustawa komunalizacyjna) nie zmieniają w żaden sposób tego zakresu. Brak jest bowiem przepisów szczególnych, które modyfikowałyby zakres podmiotowy w podatku od nieruchomości w odniesieniu do nieruchomości objętych komunalizacją.

Status właściciela w stosunku do nieruchomości, które na podstawie ustawy komunalizacyjnej, stały się z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r., własnością gmin – do czasu wydania ostatecznych decyzji potwierdzających nabycie przez gminy własności, posiada Skarb Państwa. Pogląd ten został utrwalony w orzecznictwie. Przyjmuje się, że choć nabycie przez gminę własności nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej (tj. mienia ogólnonarodowego należącego do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego) następuje z mocy prawa, a przewidziana w art. 18 ust. 1 tej ustawy decyzja administracyjna stwierdzająca to nabycie ma charakter deklaratoryjny, to tkwi w niej także element *sui generis* konstytutywny i dopóki decyzja ta nie zostanie wydana i nie stanie się ostateczna, dopóty właścicielem mienia podlegającego komunalizacji pozostaje w obrocie cywilnoprawnym Skarb Państwa, a gmina nie może skutecznie powoływać się na swoje własności ani wykonywać praw właścicielskich⁶. MF podziela ten pogląd. Stanowisko w tej sprawie prezentowane było w odpowiedzi na interpelację poselską⁷.

Na obowiązki starosty w zakresie zapłaty podatku od nieruchomości oraz składania deklaracji na ten podatek – od nieruchomości Skarbu Państwa, nie wpływa okoliczność, że w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności⁸.

Fakt nieobjęcia przedmiotowych nieruchomości zasobem nie wyłącza ich z zakresu opodatkowania podatkiem od nieruchomości wynikającego z ustawy podatkowej. Okoliczność ta nie przesądza bowiem o stanie prawnym nieruchomości. Zasób nieruchomości Skarbu Państwa, o jakim mowa w ustawie ugn, nie został utworzony w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości, tylko pełni funkcje wynikające z tej ustawy.

Źródłem informacji o nieruchomościach dla samorządowych organów podatkowych, w szczególności w zakresie ustalenia właściciela nieruchomości (podatnika) są m.in. ewidencja gruntów i budynków i księgi wieczyste. W ewidencji

⁴Vide wyroki: WSA w Opolu z dnia 20 lipca 2020 r. sygn. akt I SA/Op oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 września 2018 r. sygn. akt I SA/Go 266/18.

⁵Dz. U. z 1990 r. nr 32 poz. 191.

⁶Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 1994 r. sygn. akt III CZP 94/94.

⁷Odpowiedź na interpelację poselską nr 1983 Pana Dariusza Starzyckiego, posła na Sejm RP, w sprawie wyłączenia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów podlegających komunalizacji - pismo z 18 kwietnia 2016 r. znak: PS2.054.1.2016, dostępna na stronie www.sejm.gov.pl.

⁸Art. 228 ustawy ugn.

gruntów i budynków⁹ wykazuje się właściciela oraz informacje o dokumentach, które stanowiły podstawę opisu prawa własności, a także podmioty, które władają gruntami państwowymi i samorządowymi. Niemniej najważniejszym źródłem danych o nieruchomości w zakresie własności, jest księga wieczysta. Ujawnione w niej prawo własności korzysta z domniemania wiarygodności. Zgodnie z ustawą komunalizacyjną to prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego z mocy prawa lub przekazania stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej¹⁰.

Należy jednak mieć na uwadze niejednorodną linię orzeczniczą sądów administracyjnych, gdzie w specyficznych sytuacjach zapadały odmienne rozstrzygnięcia, w tym zawieszające postępowania podatkowe do momentu zakończenia postępowań komunalizacyjnych (jak w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 29 lipca 2015 r.¹¹).

W odniesieniu do podatku leśnego należnego od lasów stanowiących własność Skarbu Państwa należy podkreślić, iż obowiązek podatkowy – zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym¹² (dalej: upl) - ciąży na jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, które zgodnie z ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹³ zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. W sytuacji, gdy lasy znajdują się w posiadaniu innych podmiotów, zarówno na podstawie umowy, jak i bez niej (posiadanie bezumowne) wówczas – zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 upl - zobowiązanymi do zapłaty podatku leśnego i złożenia deklaracji na ten podatek są posiadacze tych lasów. Zatem starosta co do zasady nie ma obowiązku składania deklaracji podatkowych na podatek leśny i uiszczania tego podatku – za lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, w tym również lasy, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów. Jedynym odstępstwem od powyższej zasady jest odpowiedzialność starosty za uregulowanie podatku leśnego należnego od lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia i znajdujących się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi, których przekazanie w trybie art. 74 ust. 3 ustawy o lasach na rzecz Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nie zostało zakończone ze względu na braki formalne: wydzielenia geodezyjnego nieruchomości stanowiącej przedmiot przekazania i dokonania przekazania przez wojewodę wraz ze sporządzeniem protokołu zdawczo-odbiorczego¹⁴. Za taką interpretacją obowiązku podatkowego starosty w odniesieniu do nieprzekazanych formalnie lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia i znajdujących się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi opowiada się także orzecznictwo¹⁵.

W ocenie Ministra Finansów wpływ ma niewłaściwą realizację obowiązków podatkowych w podatku od nieruchomości i podatku leśnym przez starostów i gminy ma wskazany w Informacji o wynikach kontroli P/23/071 problem niejasnego statusu prawnego nieruchomości znajdujących się w procesie komunalizacji lub przekazywania niektórych gruntów i lasów w zarząd, co wynika z niezakończenia tych procesów oraz stosowania niewłaściwej, rozszerzającej

⁹§11 i 12 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390, z późn. zm.).

¹⁰ Art. 20 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej.

¹¹ Sygn. akt I SA/Wr 892/15.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 888, z późn. zm.

¹³ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, z późn. zm.).

¹⁴ Art. 2 ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 24 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 54 poz. 349).

¹⁵ Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 listopada 2019 r. I SA/Op 399/19 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 grudnia 2011 r. IV SA/WA 1723/11.

interpretacji postanowienia art. 228 ugn, które to postanowienie – w rozumieniu Ministra Finansów - nie zmienia w żaden sposób obowiązku starosty w zakresie ewidencjonowania (pozabilansowego) nieruchomości, co do których nie został zakończony proces komunalizacji, czy lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia znajdujących się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi będących, których przekazanie na rzecz Lasów Państwowych nie zostało zakończone.

Stanowisko przedstawione w informacji NIK o wynikach kontroli P/23/071 zostało - w ocenie Ministerstwa Finansów - oparte na jednostronnym i odbiegającym od istniejących uregulowań prawnych w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego przedstawieniu sytuacji przez starostów i obsługujące ich urzędy objęte kontrolą. Wskazywane bowiem były problemy rzekomo tkwiące w regulacjach podatkowych, a nie w niewłaściwej ich interpretacji i opóźnieniach procesów komunalizacji oraz przekazywania niektórych lasów i gruntów w zarządzenie.

W ocenie Ministra Finansów stan obecny regulacji podatkowych w zakresie określenia obowiązku podatkowego, sposobu identyfikowania właściciela nieruchomości lub posiadacza oraz podatnika podatku od nieruchomości lub od lasów będących własnością Skarbu Państwa, w tym podlegających komunalizacji jest jednoznaczny i nie wymaga doprecyzowania. Przemawia za tym fakt, że zakres podmiotów zobowiązanych do zapłaty w/w podatków został sformułowany generalnie, obejmując przede wszystkim właścicieli i w niektórych przypadkach posiadaczy.

Minister Finansów podziela pogląd NIK w zakresie potrzeby doprecyzowania statusu właścicielskiego nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w procesie komunalizacji lub przekazywania w zarządzenie i obowiązku ich ewidencjonowania (w związku z aktualnym brzmieniem art. 20 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej i art. 228 ugn oraz art. 74 ust. 3 ustawy o lasach), co przyczyni się jednocześnie do usunięcia przeszkód w zakresie realizowania obowiązków podatkowych przez ich właściciela.

2. W zakresie wniosku nr 5: Jednoznaczne uregulowanie w ustawie o rachunkowości obowiązków nałożonych na starostów działających w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa w zakresie inwentaryzacji powierzonego im do gospodarowania majątku Skarbu Państwa oraz prowadzenia ewidencji pozabilansowej tego mienia uprzejmie informuję.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶ (dalej: ufp) jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego¹⁷, zobowiązane są prowadzić rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie. Rachunkowość jednostki obejmuje w szczególności: prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym, a także okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów¹⁸.

Inwentaryzacja składników aktywów i pasywów na każdy dzień bilansowy w jednostkach prowadzących księgi rachunkowe powinna być przeprowadzona zgodnie z przepisami rozdziału 3 „Inwentaryzacja” uor. Jej podstawowym celem jest

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.

¹⁷ Art. 9 pkt 2 ufp.

¹⁸ Art. 4 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości - Dz. U. z 2023 r. poz.120, z późn. zm. (dalej: uor).

ustalenie rzeczywistego stanu aktywów i pasywów, porównanie go z zapisami w księgach rachunkowych, zidentyfikowanie różnic i przyczyn ich powstania oraz ich odpowiednie rozliczenie w księgach rachunkowych, a także rozliczenie osób odpowiedzialnych z powierzonego im mienia oraz ocena przydatności inwentaryzowanych składników majątku.

Inwentaryzację przeprowadza się, co do zasady, na ostatni dzień każdego roku obrotowego w drodze: spisu z natury, otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń lub też porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami¹⁹.

Inwentaryzacja za pomocą spisu z natury ma zastosowanie do składników aktywów wymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 uor, w tym środków trwałych, do których zalicza się – w świetle art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a uor - nieruchomości, w tym grunty, budynki i budowle. Inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się również znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu (art. 26 ust. 2 uor). Metodą weryfikacji inwentaryzuje się natomiast składniki aktywów i pasywów wymienione w art. 26 ust. 1 pkt 3 uor, w tym w szczególności grunty, a także aktywa i pasywa, jeżeli przeprowadzenie spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe.

Z powyższych przepisów wynika, że nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie na podstawie przepisów ugn, powinny być inwentaryzowane zgodnie z ww. zasadami wynikającymi z uor. Jednocześnie w odniesieniu do kwestii dotyczącej ujmowania nieruchomości Skarbu Państwa w ewidencji pozabilansowej informuję, iż szczegółowe wyjaśnienia zamieszczone zostały na stronie internetowej Ministerstwa Finansów pod adresem: <https://www.gov.pl/web/finanse>; zakładka: Co robimy – Rachunkowość – Pytania i odpowiedzi – Rachunkowość budżetowa (odpowiedź na zapytanie dotyczące wskazania zasad ewidencji nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi – na mocy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – gospodarują starostowie). Opisane na stronie internetowej stanowisko Ministerstwa Finansów zostało wydane na podstawie przepisów ugn oraz uor i jest nadal aktualne.

W ocenie Ministra Finansów przepisy uor w zakresie objętym wnioskiem nie wymagają doprecyzowania. Kwestie opisane w wynikach kontroli NIK „Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim” dotyczą nieprzeprowadzania lub nierzetelnego przeprowadzania inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów w praktyce mimo obowiązku wynikającego z przepisów uor. Należy zauważyć ponadto, że uor określa zasady rachunkowości stosowane przez jednostki sektora prywatnego (w tym banki, zakłady ubezpieczeń, spółki prawa handlowego, spółdzielnie, fundacje, stowarzyszenia), jednostki sektora finansów publicznych (w tym jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, uczelnie publiczne), a także jednostki non-profit (w tym organizacje pożytku publicznego). A zatem wprowadzanie do uor przepisów dotyczących wyłącznie jednego rodzaju jednostek sektora finansów publicznych nie wydaje się być zasadne.

¹⁹ Art. 26 ust. 1 pkt 1-3 uor.

Niezależnie od powyższego doceniam działania NIK odnośnie przeprowadzanych kontroli, w tym w zakresie inwentaryzacji nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Tego typu działania przyczyniają się bowiem do przestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLO.403.1.2023

Warszawa, 2024-03-28

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Finansów do Informacji o wynikach kontroli P/23/071 „Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w Województwie Łódzkim”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów do Informacji o wynikach kontroli P/23/071 „Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w Województwie Łódzkim”.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Ministra Finansów, wskazującego na brak potrzeby podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zmiany uregulowań zawartych w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych² i ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym³. Gospodarując nieruchomościami Skarbu Państwa starosta nie staje się właścicielem czy posiadaczem tych nieruchomości, a jedynie działa w imieniu i na rzecz ich właściciela⁴. Zdaniem Izby brak jednoznacznego sprecyzowania w ww. aktach prawnych, że obowiązki podatkowe nałożone są także na takie podmioty, skutkowało tym, że starostowie nie realizowali z własnej inicjatywy obowiązków podatkowych. Zakres obowiązków podatkowych powinien bowiem jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów prawa, bez konieczności posiłkowania się orzecznictwem, które przywołano w przekazanym stanowisku. Ponadto wpływ na zidentyfikowane podczas kontroli NIK nieprawidłowości ma także fakt, że obowiązujące przepisy podatkowe odmiennie regulują zakres obowiązków nałożonych na ich właścicieli w zależności od rodzaju nieruchomości, w tym np. ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁵ zwalnia Skarb Państwa z realizacji tego obowiązku. Dlatego też, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, za niewystarczające należy przyjąć wskazane przez Ministra uzasadnienie odstąpienia od dokonania zmian legislacyjnych, wynikające z odpowiedniego uregulowania zagadnień podatkowych w obowiązujących przepisach prawa.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela także stanowiska Ministra, wskazującego na brak potrzeby podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zmiany uregulowań zawartych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶. Zdaniem NIK obecne regulacje dotyczące inwentaryzacji nie są jednoznaczne, w konsekwencji powodując wątpliwości interpretacyjne. Wprawdzie ustawa o rachunkowości określa metody inwentaryzacji, odnosząc się do poszczególnych składników majątku, przy czym ustala odmienną metodę inwentaryzacji dla środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, tj. m.in. gruntów, oraz mienia powierzonego. Nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostwie nie stanowią własności powiatu (nie są aktywami powiatu), stąd też ujmowane są w ewidencji pozabilansowej. Jednocześnie z uwagi na charakter tego środka trwałego, grunty w praktyce nie mogą być inwentaryzowane metodą przewidzianą dla mienia powierzonego.

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz.U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 888, ze zm.

⁴ Realizując zadania na podstawie art. 11, 11a i 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 333, ze zm.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 120.

Dlatego też, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niewystarczającym uzasadnieniem braku podjęcia działań legislacyjnych w ww. zakresie jest wskazany przez Ministra brak zasadności wprowadzenia do ustawy o rachunkowości przepisów dotyczących wyłącznie jednego rodzaju jednostek sektora finansów publicznych, o co zresztą Izba nie wnioskowała. Z kolei ustawowe uregulowanie kwestii inwentaryzacji mienia powierzonego metodą adekwatną do charakteru składnika majątku istotnie mogłoby usprawnić realizację tego obowiązku przez zobowiązane podmioty. Ponadto, zgodnie z ustawą o rachunkowości, inwentaryzacja środków trwałych do których dostęp jest znacznie utrudniony przeprowadzana jest drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Jak ustalono w toku kontroli NIK, brak ustawowych regulacji odnoszących się do prowadzenia ewidencji pozabilansowej tych składników mienia wpływa na brak rzetelności prowadzonej ewidencji pozabilansowej, a w konsekwencji skutkuje nieprawidłowo przeprowadzaną inwentaryzacją nieruchomości Skarbu Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje przedstawione przez Ministra Finansów stanowisko, w którym potwierdzono obowiązki starostów związane z opodatkowaniem, ewidencją oraz inwentaryzacją nieruchomości Skarbu Państwa, jak i opinię Ministra zwracającą uwagę na konieczność doprecyzowania statusu właścicielskiego nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w procesie komunalizacji oraz zagadnień dotyczących obowiązku ich ewidencjonowania. Zdaniem NIK jednoznaczne uregulowanie kwestii związanych z ewidencją ww. nieruchomości ujawni rzeczywistą skalę gruntów Skarbu Państwa objętych procesem komunalizacji, a ponadto umożliwi objęcie ich odpowiednim nadzorem do czasu faktycznego przeniesienia własności, w tym zapobiegać będzie ich niekontrolowanemu użytkowaniu przez podmioty nieuprawnione.

Prezes NIK

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/



Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Sekretarz Stanu
Krzysztof Kukucki

Znak pisma: DKT-IV.0814.7.2024
Warszawa, 13 marca 2024 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli Nr P/23/071: "Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim".

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, poniżej przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach ww. kontroli (dalej: Informacji).

W Ministerstwie Rozwoju i Technologii z uwagą zapoznaliśmy się z wynikami kontroli i sformułowanymi na ich podstawie wnioskami Izby.

Zgodnie z zawartymi w Informacji konkluzjami, na staroście spoczywa, wynikający z art. 23 i 228 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.), obowiązek zapewnienia rzetelności prowadzonej ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i sprawozdawczości, do czego niezbędna jest identyfikacja nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji i wyłączenie ich z tej ewidencji (str. 13 Informacji). Ponadto na podstawie art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami starosta zobowiązany jest w dalszym ciągu do gospodarowania nieruchomościami objętymi komunalizacją, do czasu faktycznego przeniesienia własności na rzecz gminy (str. 13 Informacji).

Jak wynika z Informacji: „Wciąż dużą grupę spośród wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa stanowią nieruchomości podlegające komunalizacji na rzecz gmin, które do czasu uprawnomocnienia się decyzji potwierdzającej przeniesienie własności wydanej przez Wojewodę, nadal stanowią własność Skarbu Państwa. W przypadku braku wyłączeń na rzecz innych podmiotów, gospodarować nimi powinien właściwy miejscowo starosta. Istotnym utrudnieniem w realizacji tego obowiązku jest art. 228 ugn mocą którego grupa nieruchomości, komunalizowanych na mocy ustawy komunalizacyjnej, wyłączona jest z ewidencji zasobu prowadzonego przez starostę.

Ujawnione podczas kontroli nieprawidłowości wskazują, że w świetle obecnych regulacji prawnych gospodarowanie nieruchomościami podlegającymi komunalizacji na podstawie ustawy komunalizacyjnej napotyka na poważne problemy. Z jednej strony starostwie zobowiązani są do

¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 623.

wyłączenia ich z ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa. Z drugiej strony, do czasu prawomocnej decyzji komunalizacyjnej dalej zobowiązani są do gospodarowania tymi nieruchomościami i sprawowania nad nimi nadzoru jak nad innymi nieruchomościami, którymi gospodarują w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.” (str. 5 i 13 Informacji).

W Informacji Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że starostowie nie identyfikowali nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do komunalizacji (m.in. poprzez prowadzenie odrębnej – poza zasobem – ewidencji), przez co nie gospodarowali nimi, jak również nie sprawowali nad nimi nadzoru do czasu uprawomocnienia się decyzji wojewody potwierdzającej przejście własności nieruchomości na rzecz gminy.

Odnosząc się do powyższych wniosków z kontroli należy podkreślić, że mienie, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.), dalej: ustawa komunalizacyjna, gminy nabywają z mocy prawa. Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, 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. Powyższy przepis wywołał skutki o charakterze praworzeczowym (przejście prawa własności) z mocy samego prawa, z chwilą wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej. Natomiast decyzja wojewody ma wyłącznie charakter deklaratoryjny, a więc jedynie potwierdza nabycie *ex lege* mienia przez gminę.

Nie jest zatem uzasadnione stwierdzenie, że nieruchomości Skarbu Państwa podlegające komunalizacji, do czasu uprawomocnienia się decyzji wojewody, nadal stanowią własność Skarbu Państwa, a w konsekwencji, co do zasady, powinien gospodarować nimi właściwy miejscowo starosta. Nieruchomości te stały się własnością gmin z chwilą wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej, tj. z dniem 27 maja 1990 r., a zatem starostowie nie są właścivi w sprawach gospodarowania tym mieniem, bowiem kompetencja ta należy do organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast). Jednocześnie stwierdzenie nabycia tego mienia przez gminę znajduje się we właściwości wojewody (art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej). Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego z mocy prawa lub przekazania stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej.

Wśród wniosków NIK skierowanych do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu wskazano m.in. na konieczność wprowadzenia mechanizmów zapewniających rzetelne i bieżące ewidencjonowanie podlegających komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa. Jednakże obowiązujące przepisy nie nakładają na starostów takich obowiązków, jak również nie wynikają one z przepisów ustawy komunalizacyjnej. Nieruchomości objęte komunalizacją – jako mienie gminy - nie należą do zasobu Skarbu Państwa, dlatego w stosunku do starostów gospodarujących tym zasobem nie aktualizuje się obowiązek ewidencjonowania tych nieruchomości. Wprowadzenie takiego obowiązku wymagałoby zatem zabezpieczenia środków budżetowych na ich realizację.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, gminy sporządzają spisy inwentaryzacyjne mienia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej. W oparciu o art. 17a ustawy komunalizacyjnej gminy były zobowiązane do przekazywania wojewodom spisów

inwentaryzacyjnych nieruchomości, które stały się własnością gmin z mocy prawa na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 tej ustawy. Termin przekazywania tych spisów upłynął z dniem 31 grudnia 2005 r. Co istotne, obowiązujący do dnia 17 kwietnia 2020 r. ustęp 3 tego artykułu stanowił, że w stosunku do nieruchomości, o których mowa w ust. 1, nieobjętych spisami przekazanymi do dnia 31 grudnia 2005 r., wojewoda wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości. W okresie tym postępowanie komunalizacyjne mogło być prowadzone wyłącznie z urzędu, co wykluczało możliwość jego uruchomienia z inicjatywy strony. Zgodnie z treścią wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 14 września 2023 r., sygn. II SAB/Wr 183/23: „Zakres zastosowania art. 17a PWUS obejmował swoją hipoteczę te nieruchomości, które z dniem 27 V 1990 r., spełniając przesłanki określone w art. 5 ust. 1 i 2 PWUS, stały się z mocy prawa własnością gmin, zaś decyzje wojewody zapadające w tych sprawach miały jedynie charakter deklaratoryjny. Tryb postępowania prowadzący do wydania takich decyzji przedstawiał się w ten sposób, że gminy sporządzały spisy inwentaryzacyjne obejmujące nieruchomości, które, w ich ocenie, spełniały wymogi z art. 5 ust. 1 i 2 PWUS i które, co za tym idzie, stały się ich własnością ex lege. Złożenie do wojewody spisu inwentaryzacyjnego inicjowało postępowanie zmierzające do wydania decyzji komunalizacyjnej o charakterze deklaratoryjnym, a więc decyzji potwierdzającej w sposób prawnie wiążący fakt uzyskania przez gminę prawa własności. Spisy te podlegały weryfikacji w trakcie postępowania wyjaśniającego i w przypadku niespełnienia przesłanek komunalizacji z mocy prawa, określona nieruchomość nie znalazła się w wykazie zawartym w decyzji. Konsekwencją nieobjęcia spisem inwentaryzacyjnym nieruchomości, co do której komunalizacja nastąpiła ex lege na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 PWUS, było przejście inicjatywy wydania decyzji komunalizacyjnej w gestię wojewody. Jeśli gmina nie dopełniła swoich obowiązków związanych ze sporządzeniem spisów inwentaryzacyjnych do 31 XII 2005 r., a okazałoby się, że są nieruchomości skomunalizowane z mocy prawa, to jedynie wojewoda, dysponując taką wiedzą, był władny podjąć z urzędu postępowanie, zawiadamiając o tym strony, i wydać stosowaną decyzję potwierdzającą.”

Mając na uwadze regulacje ustawy komunalizacyjnej, tj. nabycie mienia przez gminy z mocy prawa, obowiązki gmin w zakresie sporządzania i przekazywania wojewodom spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które stały się własnością gmin z mocy prawa, podejmowanie z urzędu przez wojewodów postępowań w przedmiocie wydania decyzji komunalizacyjnych w okresie do 17 kwietnia 2020 r. w stosunku do nieruchomości nieobjętych spisami przekazanymi do dnia 31 grudnia 2005 r., to gminy i wojewodowie jako podmioty bezpośrednio zaangażowane w proces komunalizacji mienia dysponują pełną wiedzą w tym zakresie. Starostowie nie mają takiej wiedzy lub jest ona istotnie ograniczona. Starostowie w praktyce uzyskują informację o nabyciu nieruchomości przez gminę dopiero po zakończeniu procesu komunalizacji, tj. po wydaniu stosownej decyzji przez wojewodę. Ze względu na to, że komunalizacja potwierdzana jest wydaną później decyzją deklaratoryjną, niejednokrotnie do czasu wydania tej decyzji i później, zanim wiedza o obowiązywaniu takiej decyzji dotrze do podmiotów ewidencjonujących nieruchomości Skarbu Państwa, figurują one w ewidencji jako nieruchomości wchodzące w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa lub mogą być nieujawnione w ewidencji, gdyż brak było wiedzy o prawie przysługującym Skarbowi Państwa. W tym stanie rzeczy, postulat wprowadzenia obowiązku ewidencjonowania przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu nieruchomości planowanych do objęcia postępowaniem komunalizacyjnym, jak i już objętych wszczętym postępowaniem, do czasu uprawomocnienia się ostatecznej decyzji wojewody i dokonania stosownych zmian w księgach wieczystych, wymaga pozyskiwania informacji w tym zakresie od gmin i wojewodów, tj. podmiotów, które powinny dysponować bezpośrednią wiedzą o nieruchomościach, które stały się własnością gmin z mocy prawa na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej. Proste wprowadzenie wymogu ewidencjonowania

nieruchomości przez starostów nie byłoby wystarczające, gdyż musieliby oni zostać dodatkowo wyposażeni w narzędzia weryfikujące te dane oraz egzekwujące ich pozyskanie.

W Informacji wśród problemów związanych z komunalizacją wskazano na brak ewidencjonowania nieruchomości objętych komunalizacją. W ocenie Ministerstwa Rozwoju i Technologii nie przyspieszyłoby to jednak procesu komunalizacji mienia, ponieważ to jedynie gminy i wojewodowie dysponują wiedzą o nieruchomościach, które podlegają komunalizacji. Przyspieszenia działań komunalizacyjnych i w konsekwencji zakończenia procesu komunalizacji należałoby upatrywać w odpowiednich rozwiązaniach na gruncie ustawy komunalizacyjnej. Takim przykładem był art. 17a ust. 3 ustawy komunalizacyjnej uchylony na mocy ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw. Celem tego przepisu był zamiar przyspieszenia procesu komunalizacji mienia będącego we władaniu gmin, co do którego nie podjęto do dnia 31 grudnia 2005 r. działań związanych z przekazywaniem spisów inwentaryzacyjnych. Z drugiej strony - jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy uchylającej ten przepis - obowiązek wszczynania z urzędu przez wojewodów postępowań mających potwierdzić, czy dana nieruchomość może być przedmiotem przekształceń własnościowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej istotnie obciążała wojewodów. Zgodnie z wnioskami NIK podjęcie zmian legislacyjnych w zakresie wniosków *de lege ferenda* nr 1-2 może wpłynąć na przyspieszenie działań komunalizacyjnych: „*Jednocześnie powzięcie przez starostów informacji o skali nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji wskutek wprowadzenia ich do ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, mogłoby istotnie wpłynąć na przyspieszenie działań komunalizacyjnych*” (str. 22 Informacji). Warto nadmienić, że problemy związane z komunalizacją mienia, w tym celowość wprowadzenia zdaniem NIK ewidencji nieruchomości objętych komunalizacją są skutkiem trwającego ponad 30 lat procesu komunalizacji, a nie braku odpowiednich rozwiązań na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, która w sposób systemowy i spójny reguluje zasób nieruchomości Skarbu Państwa.

Odnosząc się do zawartych w Informacji wniosków *de lege ferenda* nr 1-3 skierowanych do Ministra Rozwoju i Technologii przedstawiam następujące stanowisko.

Ad 1.

We wniosku *de lege ferenda* nr 1 zawarto postulat modyfikacji art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskutek której starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu zostaliby zobowiązani do ewidencjonowania w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości planowanych do objęcia postępowaniem komunalizacyjnym, jak i już objętych wszczętym postępowaniem, do czasu uprawomocnienia się ostatecznej decyzji wojewody i dokonania stosownych zmian w księgach wieczystych.

Zgodnie z art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. poz. 191, z późn. zm.) stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności. Artykuł 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy nieruchomości, które zostały skomunalizowane z mocy prawa i które w związku z tym nie powinny znajdować się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa od dnia, w którym z mocy prawa ich własność przejęła gmina. Stosownie do art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do zasobu nieruchomości Skarbu

Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. Na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, w ramach gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości. Skoro określone nieruchomości Skarbu Państwa stały się własnością gmin mocą samej ustawy komunalizacyjnej, to nie powinny one znajdować się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa w rozumieniu art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a tym samym nie mogą być gospodarowane przez organ reprezentujący Skarb Państwa (starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej). Zważywszy, że przejście prawa własności na gminę następuje z mocy samego prawa, z chwilą wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej, zmiana art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przyniosłaby zakładanego skutku, ponieważ przepis ten ściśle koresponduje z innymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Modyfikacja taka pociągałaby za sobą konieczność dokonania istotnych, systemowych zmian innych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ad 2.

We wniosku *de lege ferenda* nr 2 zawarto postulat ujednoczenia obowiązków ewidencyjnych starostów wobec nieruchomości Skarbu Państwa komunalizowanych na mocy różnych przepisów, w tym m.in.: na podstawie ustawy komunalizacyjnej, ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, czy ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Należy podkreślić, że obowiązki ewidencyjne starostów na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczą nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami i dodatkowo nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 23 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast stosownie do art. 2 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, niniejsza ustawa nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, m.in. ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329, z późn. zm.). Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.), mienie Skarbu Państwa będące we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy kompetencyjnej oraz przepisów niniejszej ustawy z tym dniem staje się z mocy prawa mieniem właściwych jednostek samorządu terytorialnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Zatem na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązek ewidencjonowania powinien dotyczyć nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Z powyższych względów nie wydaje się uzasadniony postulat ujednoczenia obowiązków ewidencyjnych starostów wobec nieruchomości Skarbu Państwa, co do których stwierdza się nabycie z mocy prawa na mocy różnych przepisów, w tym m.in. na podstawie ustawy komunalizacyjnej, ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, czy ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Wprowadzenie dodatkowych obowiązków ewidencyjnych starostów wobec nieruchomości Skarbu Państwa komunalizowanych na podstawie regulacji należących do właściwości różnych resortów, wymagałoby oceny możliwości podjęcia odpowiedniej interwencji legislacyjnej w tym zakresie na gruncie tych przepisów. Zatem powyższy postulat wykracza poza obszar właściwości Ministra Rozwoju i Technologii i wymaga podjęcia szerokiej dyskusji z właściwymi resortami.

Ad 3.

We wniosku *de lege ferenda* nr 3 zawarto postulat wprowadzenia do ustawy o gospodarce nieruchomościami minimalnego zakresu rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, celem zapewnienia jednolitości i rzetelności ich sporządzania.

Zgodnie z art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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. Przepis ten odnosi się do gospodarowania przez starostę zasobem nieruchomości Skarbu Państwa zgodnie z podstawowymi obowiązkami wskazanymi w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy wobec tego przyjąć, że sprawozdanie powinno dotyczyć przede wszystkim wszystkich czynności wymienionych w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (z uwzględnieniem art. 23 ust. 1b i 1c ww. ustawy). Możliwa jest zatem ocena przez wojewodę kompletności sprawozdania na podstawie przesłanek wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednocześnie pozostawienie określenia ogólnego (podstawowego) zakresu czy wzoru sprawozdania uznaniu właściwemu miejscowo wojewodzie umożliwi uwzględnienie w sprawozdaniu kwestii istotnych z punktu widzenia gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa na obszarze danego województwa. Wojewoda jako organ terenowy administracji rządowej posiada najbardziej wszechstronną i praktyczną wiedzę o stanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa poszczególnych powiatów na obszarze województwa. Ponadto prawidłowe przygotowanie sprawozdania przez danego starostę powinien egzekwować właściwy wojewoda. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że obowiązujący przepis dotyczący obowiązku sporządzania rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu jest adekwatny do założonego przez ustawodawcę celu i nie powoduje trudności w praktyce organów. Należy zatem uznać, iż nie ma potrzeby jego nowelizacji.

Z powyższych względów nie znajduje uzasadnienia sformułowane przez NIK w Informacji, wystąpienie do Ministra Rozwoju i Technologii o podjęcie inicjatyw ustawodawczych w zakresie wniosków *de lege ferenda* nr 1-3.

Jednocześnie wskazuję, iż w Informacji wskazano również na nieprawidłowości w realizacji zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii w stosunku do części kontrolowanych jednostek i w związku z tym wyniki ww. kontroli przekazano do Głównego Geodety Kraju, który w związku z ustaleniami NIK zwrócił się do Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego² o zbadanie zidentyfikowanych nieprawidłowości, w szczególności ich aktualności oraz stanu wdrożenia wydanych przez NIK zaleceń, a także podjęcia innych działań nadzorczych.

² przy piśmie z dnia 4 marca 2024 r. znak: NK-NiK.920.31.2024.

Z wyrazami szacunku

Krzysztof Kukucki

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis
elektroniczny /



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLO.403.1.2023

Warszawa, 2024-03-28

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii do Informacji o wynikach kontroli P/23/071
„Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w Województwie
Łódzkim”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii do Informacji o wynikach kontroli P/23/071 „Zagospodarowanie opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w Województwie Łódzkim”.

Najwyższa Izba kontroli nie podziela stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii, wskazującego na brak potrzeby podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do modyfikacji art. 228 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami², w tym ujednoczenia obowiązków ewidencyjnych nałożonych na starostów wobec nieruchomości Skarbu Państwa komunalizowanych na mocy różnych przepisów, oraz przedstawionej przez Ministra opinii co do charakteru prawnego nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, potwierdzonej ugruntowanym orzecznictwem, decyzja komunalizacyjna ma co prawda charakter deklaratoryjny, ale jest to akt konieczny i zawierający *sui generis* element konstytutywny. Dopiero bowiem od jej wydania i uprawomocnienia gmina może skutecznie powoływać się w obrocie na swoje prawo i tym prawem rozporządzać. Co więcej, dopiero prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego z mocy prawa stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej, której zapisy korzystają z domniemania wiarygodności i stanowią podstawowe źródło danych o własności nieruchomości. Do czasu wprowadzenia zmian w zakresie własności nieruchomości wskutek wydania decyzji komunalizacyjnej, ujawnionym w księdze wieczystej właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa. Wydana decyzja komunalizacyjna stanowi z kolei jedyny sformalizowany dowód nabycia przez gminę mienia państwowego³. Izba podziela także przedstawiony w orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym, gdyby przekształcenia własnościowe miałyby być regulowane z mocy samego prawa bez decyzji stwierdzającej nabycie, to przepis wskazujący na obowiązek wydania przez właściwego wojewodę decyzji komunalizacyjnej byłby bezprzedmiotowy. Dlatego też, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, dopóki nie ma w obrocie prawnym prawomocnej decyzji komunalizacyjnej, nie można wykazać, że nieruchomości te nie są własnością Skarbu Państwa⁴. W konsekwencji nie można zgodzić się z przedstawioną przez Ministra opinią, zgodnie z którą wskutek przejścia własności nieruchomości na rzecz gmin

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

³ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 6 lutego 2004 r. II CK 404/02; Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 2 sierpnia 1994 r. III CZP 94/94; Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 21 listopada 2002 r. III CKN 202/00; Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 29 lipca 1993 r. III CZP 64/93.

⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2001 r. OSA 6/01.

z mocy prawa, starostwie nie są właściwi w sprawach gospodarowania tym mieniem, bowiem kompetencja ta należy do organów wykonawczych gmin.

Przyjęta przez Ministra interpretacja przepisów dotyczących komunalizacji wyłącza szereg nieruchomości Skarbu Państwa spod prawidłowego nadzoru. Do czasu uprawomocnienia się decyzji komunalizacyjnej, gmina nie może bowiem powoływać się na prawo własności wobec tych nieruchomości, ujmować ich w ewidencji zasobu nieruchomości, czy w ewidencji środków trwałych. To w konsekwencji niesie ze sobą ryzyko gospodarowania tymi nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione i utraty ich własności wskutek zasiedzenia. Ponadto nie można zgodzić się ze stanowiskiem Ministra, w którym wskazano, że dopuszczalna jest sytuacja, wskutek której, ze względu na brak informacji o komunalizacji nieruchomości przez podmioty ewidencjonujące nieruchomości Skarbu Państwa, nieruchomości te mogą figurować w ewidencji jako nieruchomości wchodzące w skład zasobu Skarbu Państwa lub mogą być nieujawnione w tej ewidencji, gdyż brak było wiedzy o prawie przysługującym Skarbowi Państwa. Powyższe, zdaniem NIK, skutkuje brakiem rzetelności prowadzonej ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a także jest sprzeczne ze wspomnianym art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który w obecnym brzmieniu jednoznacznie przesądza, iż nieruchomości te nie powinny być uwzględniane w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Tożsame stanowisko dotyczące charakteru prawnego nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji przedstawił w swojej opinii do Informacji z kontroli P/23/071 Minister Finansów, wskazując jednoznacznie, że status właściciela w stosunku do nieruchomości, które na podstawie ustawy komunalizacyjnej stały się z mocy prawa własnością gmin – do czasu wydania ostatecznych decyzji potwierdzających nabycie przez gminy własności, posiada Skarb Państwa, a pogląd ten został utrwalony w orzecznictwie. Tym samym Minister Finansów potwierdził obowiązki starosty w zakresie składania deklaracji i zapłaty podatku za ww. nieruchomości i ich (pozabilansowego) ewidencjonowania.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela także stanowiska Ministra wskazującego na brak potrzeby ujednoczenia obowiązków ewidencyjnych starostów wobec nieruchomości Skarbu Państwa komunalizowanych na mocy różnych przepisów. Zdaniem NIK wspomniany już art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłącza z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa jedynie nieruchomości, o których mowa w ustawie z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁵. Wobec braku innych regulacji prawnych, pozostałe nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczone do komunalizacji na podstawie innych ustaw, np. na podstawie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶, są uwzględniane przez starostów w prowadzonej ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Zdaniem NIK ujednoczenie sposobu ewidencjonowania wszystkich nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, tj. o zbliżonym charakterze, istotnie ułatwiłoby starostom rzetelne prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a w konsekwencji sprawowanie nadzoru nad tymi nieruchomościami. Tym samym za niewystarczające NIK uznaje wskazane przez Ministra uzasadnienie niepodjęcia działań w ww. zakresie, wynikające z konieczności oceny możliwości podjęcia odpowiedniej interwencji legislacyjnej na gruncie różnych przepisów i wymogu podjęcia szerokiej dyskusji z właściwymi resortami.

Przedstawione powyżej argumenty oraz ugruntowane orzecznictwo, w opozycji do którego znajduje się opinia Ministra, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli jedynie potwierdzają konieczność wprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych jednoznacznie i kompleksowo regulujących kwestie ewidencyjne gruntów przeznaczonych do komunalizacji.

Najwyższa Izba Kontroli nie zgadza się także z przedstawionym stanowiskiem Ministra, wskazującym na brak potrzeby uregulowania minimalnego zakresu rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Zdaniem NIK ustawowe uregulowanie powyższych zagadnień formalnie zobowiązałoby starostów do sporządzania sprawozdań według określonego zakresu, a wojewodom ułatwiło

⁵ Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2329, ze zm.

sprawowanie należytego nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym skuteczne egzekwowanie realizacji ww. obowiązku przez starostów. Kontrola wykazała bowiem istotne błędy w zakresie sporządzanych sprawozdań, w tym co do rzetelności danych w nich ujmowanych. Sprawozdania te nie były zgodne z ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, na podstawie której powinny być sporządzane. Pomimo tych błędów, w tym także polegających na nieuzupełnianiu większości wymaganych wzorem danych, sprawozdania nie były korygowane. Dlatego też za nieadekwatny do przedstawionego problemu należy uznać przedstawiony przez Ministra argument wskazujący, że pozostawienie ogólnego zakresu czy wzoru sprawozdania uznaniu miejscowego wojewody umożliwia uwzględnienie w sprawozdaniu kwestii istotnych z punktu widzenia gospodarowania zasobem na obszarze danego województwa, a prawidłowe egzekwowanie sprawozdania przez danego starostę powinien egzekwować właściwy wojewoda. Nie gwarantuje on bowiem osiągnięcia zasadniczego celu, jakim jest regularne uzyskiwanie przez wojewodów rzetelnych i kompleksowych informacji o realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli z aprobatą odnosi się natomiast do informacji o przekazaniu Informacji o wynikach kontroli do Głównego Geodety Kraju, który zwrócił się do Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego m.in. o zbadanie stanu wdrożenia wydanych przez NIK zaleceń, a także podjęcia innych działań nadzorczych, w związku z nieprawidłowościami w realizacji zadań rządowych z zakresu geodezji i kartografii.

Prezes NIK

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/



Minister Klimatu i Środowiska

Paulina Hennig-Kloska

DLŁ-WNO.082.1.2024

\$Id_pisma

Warszawa, 19-03-2024

Pan

Marian Banaś

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 28 lutego 2024 r. znak: LLO.403.1.2023, przesyłające informację o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli P/23/071 „Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim”, poniżej przedstawiam stanowisko Ministerstwa Klimatu i Środowiska w zakresie, w jakim przekazana informacja dotyczy gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 74 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, z późn. zm.) – dalej „ustawa o lasach”, lasy i grunty przeznaczone do zalesienia, znajdujące się w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi, przeszły z dniem 1 stycznia 1992 r. w zarząd Lasów Państwowych. Organami właściwymi do dokonania przekazania władania takimi gruntami są wojewodowie. Samo przekazanie władania powinno być poprzedzone wydzieleniem geodezyjnym nieruchomości stanowiącej przedmiot przekazania oraz potwierdzone spisaniem przez strony, tj. wojewodę i kierownika właściwej jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych (nadleśniczego), protokołu zdawczo-odbiorczego. Powyższe wynika z art. 2 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 54, poz. 349 oraz Nr 160, poz. 1079).

W praktyce część gruntów leśnych Skarbu Państwa nie została przekazana we władanie Lasom Państwowym na podstawie ww. przepisów. Zaznaczyć jednak należy, że ilość działek leśnych nieprzekazanych Lasom Państwowym sukcesywnie z roku na rok ulega zmniejszeniu. Na koniec 2016 r. łączna liczba działek nieprzekazanych LP wyniosła 26 045, co stanowiło łącznie 15 779 ha, na koniec 2021 r. liczba działek to 15 072 - 9396,320 ha, natomiast na koniec 2022 r. liczba działek to 12 828 - 7571,388 ha. W związku z powyższym, niezbędne jest kontynuowanie procesu przekazywania przedmiotowych

gruntów we władanie Lasom Państwowym w celu uporządkowania stanu prawnego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa na terenie kraju.

W tym kontekście, odnosząc się do zawartego w informacji o wynikach kontroli wniosku *de lege ferenda*, tut. organ nie widzi konieczności wprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych do ustawy o lasach, zapewniających usprawnienie procesu przejmowania nieruchomości leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa w zarząd Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Należy podkreślić, że Minister Klimatu i Środowiska monitoruje proces przekazywania przedmiotowych gruntów we władanie Lasom Państwowym, występując corocznie pisemnie do wszystkich wojewodów z prośbą o realizację niezbędnych działań, w porozumieniu z właściwymi jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych, zmierzających do jak najszybszego przekazania wszystkich gruntów leśnych Skarbu Państwa, które z mocy prawa - powinny zostać przekazane we władanie Lasom Państwowym (przykładowo pismo z dnia 26 lutego 2021 r. znak: DLŁ-NL.8134.2.2021.PD, z dnia 09 lutego 2022 r. znak: DLŁ-WNL.8136.1.2022.PD, z dnia 13 stycznia 2023 r. znak: DLŁ-WNL.8136.1.2023.MMM, z dnia 15 marca 2024 r. znak: DLŁ-WNL.8136.4.2024.MMM). W związku z powyższym, do tut. organu wpływają informacje o ilości działek oraz łącznej powierzchni gruntów nieprzekazanych dotychczas Lasom Państwowym (wykaz w załączeniu) zawierające wyjaśnienia dotyczące przyczyn takiego stanu. Do głównych, wskazywanych przez wojewodów przeszkód w przejmowaniu gruntów należą: współwłasność osób fizycznych, nieuregulowany stan prawny, odmowa przejęcia gruntów (odmowa podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego) przez nadleśnictwa, problemy wynikające z braku urzędzonych ksiąg wieczystych, braku zgody nadleśnictw na przejmowanie działek leśnych nieprzylegających do kompleksów leśnych Lasów Państwowych oraz trudności z przeprowadzeniem podziału geodezyjnego.

Po zebraniu wszystkich informacji Minister Klimatu i Środowiska występuje do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z prośbą o wydanie podległym jednostkom organizacyjnym stosownych dyspozycji (wytycznych), które ułatwią współpracę z wojewodami i usprawnią przejmowanie takich gruntów we władanie Lasów Państwowych w trosce o należyte zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa.

Należy wskazać, że pismem z dnia 19 stycznia 2024 r. znak: MG.2213.3.2023 Dyrektor Generalny Lasów Państwowych polecił jednostkom podległym wystąpienie do starostów o podanie informacji o lasach i gruntach przeznaczonych do zalesienia stanowiących własność Skarbu Państwa, a które w myśl art. 4 ust. 1 i art. 74 ust. 3 ustawy o lasach powinny być w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Po uzyskaniu tych danych Lasy Państwowe wystąpią o przekazanie tych gruntów. Ponadto, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wydał zalecenia (pismo z dnia 4 sierpnia 2021 r., znak: ES.2214.2.2021.MK), z których wynika, że odmowa przyjęcia w zasób Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe gruntów, jest dopuszczalna jedynie w przypadku, gdy dla nieruchomości nie jest prowadzona księga wieczysta lub nieruchomość (z różnych przyczyn) nie stanowi faktycznie lasu. Powodem odmowy przejęcia działek przez Nadleśniczych nie może być brak dojazdu do nieruchomości, zbyt mała szerokość działki, czy brak możliwości prowadzenia gospodarki leśnej z uwagi na niewielką powierzchnię.

W związku z przekazaniem wyżej wskazanych zaleceń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do jednostek podległych, wątpliwości interpretacyjne podnoszone przez NIK nie powinny już być czynnikiem utrudniającym przejmowanie gruntów na podstawie art. 74 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach w zarząd Lasów Państwowych.

Z wyrazami szacunku

Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Załącznik:

Wykaz gruntów leśnych Skarbu Państwa nieprzekazanych we władanie Lasom Państwowym (stan na koniec 2022 r.).



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLO.403.1.2023

Warszawa, 2024-03-26

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska do Informacji o wynikach kontroli P/23/071
„Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w Województwie
Łódzkim”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska do Informacji o wynikach kontroli P/23/071 „Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w Województwie Łódzkim”.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska, wskazującego na brak potrzeby podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zmiany uregulowań zawartych w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach². Zdaniem NIK wprowadzenie regulacji jednoznacznie określających niezbędne do realizacji w określonym terminie prawa i obowiązki podmiotów zaangażowanych w proces gospodarowania nieruchomościami leśnymi oraz przejmowania nieruchomości Skarbu Państwa w zarząd Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej „PGL LP”), istotnie usprawniłoby proces przejmowania tych nieruchomości i uporządkowałoby kwestię związaną z faktycznym nimi zarządzaniem. Jak ustalono w toku kontroli NIK starostowie, gospodarujący nieruchomościami Skarbu Państwa³, z uwagi na brak jednoznacznych regulacji prawnych, w sposób niejednolity podchodzili do kwestii gospodarowania, ewidencjonowania i opodatkowania nieruchomości leśnych. Część takich gruntów ujmowali w prowadzonych ewidencjach zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁴, od części płacąc podatek leśny, wskazując jednocześnie, że są to grunty do przekazania PGL LP⁵, a części nieruchomości leśnych o tożsamym charakterze nie włączali do zasobu, pozostawiając je ujawnione w ewidencji gruntów i budynków jako nieruchomości Skarbu Państwa⁶, wyjaśniając, że są one w zarządzie PGL LP, pomimo braku takiego wskazania w ewidencji gruntów i budynków. Powyższe skutkowało wyłączeniem tych gruntów spod sprawowanego nadzoru. Zidentyfikowany stan rzeczy wynikał z przekonania, że nieruchomościami tymi gospodaruje, zarządza oraz ewidencjonuje PGL LP, na podstawie art. 4 ustawy o lasach, a starostowie sprawują nadzór nad gospodarką leśną jedynie w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Jednocześnie ww. ustawa wprowadza także procedurę przejmowania określonych kategorii gruntów leśnych przez PGL LP, dopiero po zakończeniu której może dojść do faktycznego przekazania w zarząd lasów. Zatem wskazany przez NIK problem nie dotyczy jedynie technicznego przekazania nieruchomości w zarząd PGL LP, ale wpływa na realizację przez właściwe podmioty obowiązków wynikających z innych ustaw, w tym m.in. podatkowych, związanych

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz.U. z 2023 r. poz. 1356, ze zm.

³ Realizując zadania na podstawie art. 11, 11a i 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2023 r. poz. 344, ze zm.).

⁴ Z uwagi na brak jednoznacznych regulacji prawnych, starostwie nie podejmowali działań celem wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków, po których można byłoby usunąć te nieruchomości z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

⁵ Na podstawie art. 74 ustawy o lasach.

⁶ Dla których w ewidencji gruntów i budynków nie wskazano na inny podmiot gospodarujący nieruchomościami Skarbu Państwa na mocy przepisów odrębnych, w tym nadleśnictwa czy Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

z ewidencją tych nieruchomości czy ich inwentaryzacją oraz sprawowaniem nad nimi faktycznego nadzoru celem niedopuszczania do gospodarowania przez podmioty nieuprawnione.

Podjęta przez Ministra inicjatywa związana z monitorowaniem procesu przekazywania gruntów we władanie Lasom Państwowym, polegająca na regularnym występowaniu do wojewodów z prośbą o realizację niezbędnych działań w porozumieniu z właściwymi jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych zmierzających do jak najszybszego przekazywania wszystkich gruntów leśnych Skarbu Państwa, które z mocy prawa powinny być przekazane, jest bez wątpienia istotna, lecz zdaniem NIK niewystarczająca. Ponadto jedynie potwierdza brak skuteczności obecnie obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie. Jak zresztą wskazał Minister, w ramach realizacji ww. procesu występują obiektywne przesłanki utrudniające realizację tych działań, wynikające m.in. z niezasadnego odmawiania przejmowania gruntów przez nadleśnictwa czy braku urzędzonych ksiąg wieczystych. Ponadto, pomimo przekazywania przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zaleceń w tym zakresie, przywołanych w niniejszym stanowisku, trudności te nie ustępują, a liczba działek leśnych nieprzekazanych Lasom Państwowym, przywołana w stanowisku Ministra odbiega od liczby tych działek zidentyfikowanych w toku kontroli NIK na podstawie prowadzonych przez starostów ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i ewidencji gruntów i budynków.

Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną przez Ministra Klimatu i Środowiska informację o wystąpieniu z dniem 19 stycznia 2024 r. przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do podległych jednostek o wystąpienie do starostów o podanie informacji o lasach i gruntach przeznaczonych do zalesienia, stanowiących własność Skarbu Państwa, a które w myśl art. 4 ust. 1 i art. 74 ust. 3 ustawy o lasach powinny być w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, po uzyskaniu których to informacji Lasy Państwowe wystąpią o przekazanie tych gruntów. Zdaniem NIK zapewni to PGL LP kompleksową informację o skali problemu. Przy czym z uwagi na brak jednoznacznych regulacji prawnych, zdaniem NIK w dalszym ciągu może nie rozwiązać problemu związanego z przejmowaniem nieruchomości leśnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Prezes NIK

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/