



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.06.2023

Marcin Kosiorek  
Starosta Łowicki

ul. Stanisławskiego 30  
99-400 Łowicz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/071 – Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi  
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź  
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90  
llo@nik.gov.pl

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Łowiczu, ul. Stanisławskiego 30, 99-400 Łowicz, zwane dalej „Starostwem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Kosiorek - Starosta Łowicki, od dnia 26 listopada 2018 r. (akta kontroli. str. 4)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.</li><li>2. Realizacja pozostałych zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.</li><li>3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 - 2023 (do dnia zakończenia kontroli <sup>1</sup> ), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę kontrolowanej jednostki.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Andrzej Pietrzyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/94/2023 z dnia 24 maja 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)



<sup>1</sup> 19 września 2023 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Starosta w latach 2020-2023 realizował zadania związane z ewidencjonowaniem i gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa (dalej „SP”), w tym także z ich opodatkowaniem, przy czym część z tych zadań wykonywano nieprawidłowo i nierzetelnie.

Prowadzona ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a w konsekwencji sporządzane na jej podstawie sprawozdania, były nierzetelne i niezgodne z katastrzem nieruchomości<sup>4</sup> bowiem nie obejmowały części nieruchomości, które według ewidencji gruntów i budynków (dalej „EGiB”) spełniały przesłanki do ujęcia w zasobie, w tym nie uwzględniały 82 nieruchomości, których właścicielem stał się Skarb Państwa w wyniku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych. Jednocześnie ewidencja obejmowała nieruchomości leśne, które z mocy prawa przeszły na własność Lasów Państwowych.

W Starostwie opracowywano sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu według przyjętego wzoru i terminowo przekazywano je do Wojewody Łódzkiego. Były one jednak nierzetelne, bowiem nie obejmowały danych dotyczących zabudowy/rodzaju zabudowy według wzoru szablonu sprawozdania przewidzianego przez Wojewodę, z jednoznaczną informacją czy zabudowania te stanowią własność SP pomimo, że jak ustalono w trakcie oględzin 32 nieruchomości nierozdysponowanych SP, pięć z nich stanowiło nieruchomości zabudowane. Ponadto w sprawozdaniach nie uwzględniano części z nieruchomości ujmowanych w zasobie, a także ujęto nieruchomości nieujawniane w zasobie.

Prawidłowo nie ewidencjonowano w zasobie nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>5</sup> 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. Nie prowadzono natomiast odrębnej ewidencji tych nieruchomości, w tym nie ujmowano ich w ewidencji pozabilansowej.

Terminowo przeprowadzano coroczną inwentaryzację gruntów SP, przy czym nie obejmowała ona wszystkich nieruchomości ujmowanych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa.

Prawidłowo sporządzano i terminowo przedłożono Wojewodzie plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a także w miarę możliwości realizowano jego założenia. Plan ten nie obejmował jednak wszystkich nieruchomości ujętych w zasobie. Starosta nie zapewniał należytego nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami SP, dopuszczając do użytkowania 15 z 32 (46,9%) poddanych oględzinom, przed podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości. Ponadto nie podejmował działań związanych z weryfikacją nieruchomości SP, którymi gospodarował, pod kątem objęcia ich obowiązkiem podatkowym, składając deklaracje jedynie wskutek otrzymania wezwań z jednego organu podatkowego. W konsekwencji powyższego obowiązkiem podatkowym nie obejmowano nieruchomości co do których, według EGiB, istniały uzasadnione ku temu okoliczności.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 224 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997 r. nr 115 poz. 741 ze zm.) dalej „ugn” do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie „kataster nieruchomości” rozumie się tę ewidencję.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. nr 32 poz. 191 ze zm.)

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu<sup>7</sup> za zadania związane z gospodarowaniem gruntami Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanymi oraz za sprawy związane z ich opodatkowaniem odpowiadały do dnia 2 września 2021 r. dwie komórki organizacyjne Starostwa, tj.: Wydział Geodezji i Kartografii oraz Biuro Gospodarki Nieruchomościami, a od 3 września 2021 r. powstały z ich połączenia Wydział Geodezji, Kartografii i Nieruchomości. Zadania te obejmowały prowadzenie spraw geodezyjnych, kartograficznych, ewidencji gruntów i budynków, gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i Powiatu, między innymi z zakresu:

- prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wchodzącego w skład Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, tj. gromadzenie, aktualizacja, uzupełnianie, zabezpieczanie oraz wyłączanie materiałów z zasobu,
- prowadzenia EGiB oraz okresowej i bieżącej aktualizacji informacji w niej zawartych,
- prowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów,
- tworzenia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
- regulowania stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa,
- dokonywania darowizny nieruchomości na cele publiczne pomiędzy Skarbem Państwa, a jednostkami samorządu terytorialnego,
- wywłaszczania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostek samorządu terytorialnego,
- ustalania odszkodowania za działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe, z nieruchomości, których podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzących z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa oraz przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych,
- orzekania o zwrocie działek Skarbu Państwa pod budynkami osobom uprawnionym,
- przekazywania w zarząd Lasów Państwowych gruntów Skarbu Państwa przeznaczonych do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- przekazywania wykazów dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa do Krajowego Zasobu Nieruchomości.

(akta kontroli. str. 91)

<sup>6</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały w Starostwie regulaminy organizacyjne: (1) wprowadzony uchwałą Zarządu Powiatu Łowickiego (dalej: „ZPŁ”) nr 34/2019 ZPŁ z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Łowiczu (zmieniony uchwałami ZPŁ w sprawie zmian w regulaminie: nr 88/2019 z dnia 27 marca 2019 r. oraz nr 339/2019 z dnia 23 grudnia 2019 r.), (2) wprowadzony uchwałą ZPŁ nr 1087/2022 (jw.) i uchylony uchwałą ZPŁ nr 1118/2022 z dnia 30 grudnia 2022 r., (3) wprowadzony uchwałą ZPŁ nr 741/2021 [jw., zmieniony uchwałą ZPŁ nr 1119/2022 (odpowiednio jw.)] oraz (4) wprowadzony uchwałą ZPŁ nr 1174/2023 z dnia 26 kwietnia 2023 r. [zmieniony uchwałą ZPŁ nr 1245/2023 z dnia 14 sierpnia 2023 r. (odpowiednio jw.)].

Zadaniami związanymi z prowadzeniem EGiB zajmowały się do dnia 31 maja 2020 r. dwie osoby, od 1 czerwca do 26 lipca jedna osoba, od 27 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. ponownie dwie osoby, a od 1 lipca 2021 r.<sup>8</sup> trzy osoby.

Natomiast sprawami związanymi m.in. z nieruchomościami Skarbu Państwa, obejmującymi zadania w zakresie ewidencjonowania nieruchomości SP, gospodarowania nieruchomościami SP oraz sprawami związanymi z opodatkowaniem nieruchomości SP w 2020 i 2021 r. (do dnia 20 czerwca 2021 r.) zajmowało się pięciu pracowników Urzędu, w 2021 r. od 21 czerwca do 29 listopada sześciu pracowników, a od 30 listopada 2021 r. do 27 marca 2023 r. ponownie pięciu pracowników, a od 28 marca 2023 r. czterech pracowników Urzędu.

Pracownicy realizujący ww. zadania posiadali wykształcenie wyższe, odpowiednie do zajmowanego stanowiska, odpowiednie przygotowanie zawodowe do realizacji ww. obowiązków oraz uczestniczyli w szkoleniach specjalistycznych związanych z geodezją, kartografią i problematyką gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli. str. 470-509, 867-668)

W latach 2020-2023 stanowisko Geodety Powiatowego zajmowały dwie osoby, które spełniały wymogi ustawowe dla tego stanowiska.

Ewidencja Gruntów i Budynków w okresie objętym kontrolą prowadzona była za pomocą systemu teleinformatycznego opartego na zintegrowanej bazie danych, tj. dwóch odrębnych podsystemach: EWOPIS (dotyczący danych opisowych) i EWMAPA (dotyczący danych graficznych)<sup>9</sup>.

(akta kontroli. str. 470-509, 866)

Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (zwana dalej „ewidencją zasobu”) prowadzona była w Starostwie za pomocą oprogramowania Excel. W odrębnych dwóch rejestrach ujmowano zbiory danych dotyczące nieruchomości SP w trwałym zarządzie oraz pozostałych, tj. nierozdysponowanych oraz rozdysponowanych na podstawie umów okresowego udostępniania nieruchomości najmu lub dzierżawy. Ewidencja pozostałych (m.in. nierozdysponowanych) nieruchomości SP zawierała liczbę porządkową, wskazanie gminy na terenie której znajdowała się nieruchomość, nr działki, wskazanie obrębu, nr księgi wieczystej, powierzchnię działki, jej przeznaczenie w MPZP<sup>10</sup>, przeznaczenie w SUIKZP<sup>11</sup> w przypadku braku MPZP, dokument potwierdzający posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości w przypadku braku księgi wieczystej, informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych i spełniała wymogi wynikające z art. 23 ust. 1c ugn, za wyjątkiem nieujmowania nieruchomości (gruntów i budynków) według indywidualnego identyfikatora z EGiB, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto, zgodnie z wymogiem z art. 23 ust. 1b ugn prowadzono także ewidencję dla nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli. str. 921-971)

Liczba oraz powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa (tj. odrębnych działek) wg ewidencji zasobu oraz ewidencji użytkowania wieczystego przedstawiała się następująco:

W 2020 r. w ewidencji zasobu ujmowano ogółem 716 działek o powierzchni 255,7307 ha, w tym:

- 61 nieruchomości o łącznej powierzchni 16,4131 ha w trwałym zarządzie;

<sup>8</sup> Do dnia zakończenia kontroli (19 września 2023 r.).

<sup>9</sup> Producentem oprogramowania jest GEOBID sp. z o. o.

<sup>10</sup> Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

<sup>11</sup> Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

- 655 nieruchomości pozostałych o łącznej powierzchni 239,3176 ha – w tym 645 nieruchomości nierozdysponowanych o powierzchni 213,9696 ha.

Ponadto w ewidencji użytkowania wieczystego ujmowano 349 nieruchomości o łącznej powierzchni 569,9121 ha.

Łącznie według ww. ewidencji Starosta gospodarował 1063 nieruchomościami o powierzchni 825,6428 ha.

W 2021 r. w ewidencji zasobu ujmowano ogółem 712 nieruchomości o powierzchni 253,0221 ha, w tym:

- 60 nieruchomości o łącznej powierzchni 16,4131 ha w trwałym zarządzie;
- 652 nieruchomości pozostałe o łącznej powierzchni 236,609 ha – w tym 640 nieruchomości nierozdysponowane o powierzchni 211,63 ha.

Ponadto w ewidencji użytkowania wieczystego ujmowano 348 nieruchomości o łącznej powierzchni 569,6694 ha.

Łącznie według ww. ewidencji Starosta gospodarował 1060 nieruchomościami o łącznej powierzchni 822,6915 ha.

W 2022 r. w ewidencji zasobu ujmowano ogółem 722 nieruchomości o powierzchni 258,8524 ha, w tym:

- 80 nieruchomości o łącznej powierzchni 36,37 ha w trwałym zarządzie;
- 642 nieruchomości pozostałe o łącznej powierzchni 222,4824 ha – w tym 628 nierozdysponowane o powierzchni 196,7089 ha.

Ponadto w ewidencji użytkowania wieczystego ujmowano 347 nieruchomości o łącznej powierzchni 569,416 ha.

Łącznie według ww. ewidencji Starosta gospodarował 1067 nieruchomościami o łącznej powierzchni 828,2684 ha.

W 2023 r. w ewidencji zasobu ujmowano ogółem 721 nieruchomości o powierzchni 258,6665 ha, w tym:

- 80 nieruchomości o łącznej powierzchni 36,37 ha w trwałym zarządzie;
- 641 nieruchomości pozostałe o łącznej powierzchni 222,2965 ha, w tym 627 nieruchomości nierozdysponowane<sup>12</sup> o powierzchni 196,5230 ha<sup>13</sup>.

Ponadto w ewidencji użytkowania wieczystego ujmowano 346 nieruchomości o łącznej powierzchni 568,677 ha.

Łącznie według ww. ewidencji Starosta gospodarował 1066 nieruchomościami o łącznej powierzchni 827,3435 ha.

(akta kontroli. str. 921-971)

W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1a ugn wykazano szczegółowe dane dotyczące nieruchomości w trwałym zarządzie, objęte sprzedażą, zamianą, najmem i dzierżawą, darowizną oraz nierozdysponowane (w tym do przekazania Lasom Państwowym) oraz ogólne dane dotyczące nieruchomości SP będących przedmiotem użytkowania wieczystego i użytkowników wieczystych wskazując ogólną powierzchnię nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste z podziałem na nieruchomości, za które pobierane są opłaty roczne i nieruchomości zwolnione z opłat rocznych, ogólną liczbę użytkowników wieczystych, w tym: ponoszących opłaty roczne i ustawowo zwolnionych z opłat.

Stan nieruchomości Skarbu Państwa wg ww. sprawozdań<sup>14</sup> za lata objęte kontrolą przedstawiał się następująco:

<sup>12</sup> W głównej mierze były to grunty rolne (w tym grunty orne, a także łąki i pastwiska), lasy oraz tereny komunikacyjne (przede wszystkim drogi).

<sup>13</sup> Wartość szacunkowa z uwzględnieniem danych z ewidencji zasobu wg stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r. oraz liczby i powierzchni nieruchomości oddanych w najem/dzierżawę za sprawozdaniem za rok 2022 r.

<sup>14</sup> W załączniku nr 1 do ww. sprawozdań ujmowano wykazy nieruchomości SP: oddanych w trwały zarząd, będących przedmiotem sprzedaży, pozyskanych do zasobu w wyniku zamiany, oddanych w najem/

- w 2020 r. 676 666 nieruchomości o łącznej powierzchni 246,9627 ha<sup>15</sup>, w tym 647 nierozdysponowanych o powierzchni 213,8352 ha (z tego 59 o powierzchni 25,1789 ha oznaczonych jako przeznaczone do przekazania Lasom Państwowym). Ogólna powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste wyniosła zgodnie ze sprawozdaniem 569,9121 ha (nie wskazano liczby działek składających się na tę powierzchnię), zaś ogólna liczba użytkowników wieczystych wynosiła 174<sup>16</sup>;
- w 2021 r. 666 nieruchomości o łącznej powierzchni 223,4392 ha<sup>17</sup>, w tym 633 nierozdysponowanych o powierzchni 190,6813 ha (z tego 59 o powierzchni 25,1789 ha oznaczonych jako przeznaczone do przekazania Lasom Państwowym). Ogólna powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste wyniosła zgodnie ze sprawozdaniem 569,6724 ha (nie wskazano liczby działek składających się na tę powierzchnię), zaś ogólna liczba użytkowników wieczystych wynosiła 169<sup>18</sup>;
- w 2022 r. 693 nieruchomości o łącznej powierzchni 262,7984 ha<sup>19</sup>, w tym 633 nierozdysponowanych o powierzchni 197,1111 ha (z tego 59 o powierzchni 25,1789 ha oznaczonych jako przeznaczone do przekazania Lasom Państwowym). Ogólna powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste wyniosła zgodnie ze sprawozdaniem 568,6770 ha (nie wskazano liczby działek składających się na tę powierzchnię), zaś ogólna liczba użytkowników wieczystych wynosiła 175.

(akta kontroli. str. 921)

W zasobie nieruchomości SP i w konsekwencji w sprawozdaniach z gospodarowania tym zasobem za lata 2020-2022, wykazywano jako nierozdysponowane corocznie 59 nieruchomości/działek o łącznej powierzchni 25,1789 ha oznaczonych jako przeznaczone do przekazania Lasom Państwowym pomimo, że te przeszły w zarząd Lasów Państwowych z mocy prawa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli. str. 921-971)

W rocznych sprawozdaniach z gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa nie wykazywano ponadto za lata 2020, 2021 i 2022 odpowiednio 53, 48 i 38 nieruchomości ujmowanych w ww. okresie w ewidencji zasobu, a w latach 2020-2021 ujawniano odpowiednio trzy<sup>20</sup> i jedną<sup>21</sup> nieruchomość nieujęłą w ewidencji zasobu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli. str. 921)

Na podstawie danych z EGiB ustalono, że stan nieruchomości Skarbu Państwa w kontrolowanym okresie przedstawiał się następująco:

- w 2020 r. było to 6 616 nieruchomości o łącznej powierzchni 8 612,2209 ha gdzie SP był ich właścicielem w całości lub części, albo posiadaczem samoistnym, w tym 924, dla których nie wskazano podmiotu władającego/gospodarującego.

---

dzierżawę/użyczenie/użytkowanie, przekazanych w drodze darowizny oraz nierozdysponowanych. W załączniku nr 2 ujęto dane dotyczące nieruchomości znajdujące się w użytkowaniu wieczystym podając ogólne dane dotyczące liczby użytkowników, powierzchni użytkowanych nieruchomości oraz dane dotyczące opłat za ich użytkowanie.

<sup>15</sup> Bez użytkowania wieczystego (sposób ujęcia dotyczy również lat 2021 i 2022).

<sup>16</sup> Jw.

<sup>17</sup> Bez użytkowania wieczystego (sposób ujęcia dotyczy również lat 2021 i 2022).

<sup>18</sup> Jw.

<sup>19</sup> Bez użytkowania wieczystego (sposób ujęcia dotyczy również lat 2021 i 2022).

<sup>20</sup> Nieborów/Patoki nr 1465/1, Kiernozia/Jarzewo nr 128 i Nieborów/Bednary nr 172/2.

<sup>21</sup> Łowicz/Niedźwiada nr 159.

- W 2021 r. było to 6 604 nieruchomości o łącznej powierzchni 8606,4529 ha, w tym dla 869 nie wskazano podmiotu władającego/gospodarującego.
- W 2022 r. było to 6 638 nieruchomości o łącznej powierzchni 9201,2759 ha, w tym dla 901 pozycji nie wskazano podmiotu władającego/gospodarującego.
- W 2023 r.<sup>22</sup> było to 6 645 nieruchomości o łącznej powierzchni 9219,2941 ha, a dla 909 nie wskazano podmiotu władającego/ gospodarującego.

(akta kontroli. str. 921)

W EGIB wg stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r. (na podstawie elektronicznej bazy danych przekazanych na potrzeby kontroli) wyspecyfikowano 511<sup>23</sup> nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 601,4539 ha, stanowiących nieruchomości dla których w EGIB właścicielem jest Skarb Państwa i które nie zostały ujęte w ewidencji zasobu prowadzonym przez Starostę. Na 511 spraw poddanych dalszej analizie w przypadku 492 nieruchomości stanowiły własność/współwłasność SP lub był on wskazany jako posiadacz samoistny<sup>24</sup> (dotyczyło to nieruchomości o powierzchni 585,4439 ha), przy czym dla 368 z nich (o łącznej powierzchni 104,5965 ha) nie było w EGIB wskazań dotyczących podmiotu władającego i formy władania, tylko ujawniono SP jako właściciela/współwłaściciela lub posiadacza samoistnego.

Spośród ww. 511 nieruchomości, dla 273 nieruchomości (o łącznej powierzchni 75,5488 ha) w EGIB brak było wskazania księgi wieczystej lub innych dokumentów potwierdzających prawo własności SP.

Szczegółowa analiza ww. danych przeprowadzona dla próby 182 nieruchomości o łącznej powierzchni 113,4784 ha(z ww. 511 nieruchomości) wykazała, że zgodnie z wyjaśnieniem Starosty, pomimo braku takiego wskazania w EGIB, trzema nieruchomościami o klasoużytku Wp zarządzają Wody Polskie i dziewięcioma KOWR. Ponadto jedną gospodaruje Zarząd Dróg Wojewódzkich.

Brak ujęcia w ewidencji zasobu pozostałych 169 nieruchomości szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Spośród analizowanych 182 nieruchomości<sup>25</sup>:

- 57 o powierzchni 88,7611 ha stanowiły grunty rolne,
- 13 grunty leśne o powierzchni 2,8166ha,
- 17 grunty zabudowane i zurbanizowane o powierzchni 6,9977 ha,
- 6 grunty pod wodami o powierzchni 2,5926 ha (w tym trzy we władaniu Wód Polskich),
- pozostałe 89 nieruchomości o łącznej powierzchni 12,3104 ha stanowiły działki oznaczone kilkoma różnymi symbolami klasyfikacyjnymi z różnych grup użytków gruntowych<sup>26</sup> oraz drogi (zajmujące 70 działek o łącznej powierzchni 5,9027 ha).

Nie stwierdzono przypadków ujęcia w zasobie nieruchomości, których nie były ujęte w EGIB wg stanu na 30 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli. str. 921)

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty w okresie objętym kontrolą nie występowały problemy techniczne z funkcjonowaniem EGIB.

(akta kontroli. str. 864)

Dostęp do oprogramowania posiadali pracownicy WGKiN, obowiązków których należało m.in. bieżące wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych

<sup>22</sup> Stan na dzień 30 kwietnia 2023 r.

<sup>23</sup> Po wyłączeniu nieruchomości, które, według EGIB mogą być ewidencjonowane przez inne podmioty na podstawie odrębnych przepisów, tj. Lasy Państwowe, GDDKiA, PKP, KOWR, Agencja Nieruchomości Rolnych, Nadleśnictwa, Marszałek Województwa).

<sup>24</sup> W kolumnie: „WLAS/EGIB” odpowiednio zapis: „SKARB PAŃSTWA Własność 1/1” lub „SKARB PAŃSTWA WI. samois. 1/1”.

<sup>25</sup> Nieujętych w zasobie.

<sup>26</sup> Najczęściej obejmujące kilka klas bonitacyjnych użytków rolnych.



EGiB, przekazywanie zawiadomień o dokonanych zmianach właściwym jednostkom oraz archiwizowanie dowodów zmian objętych rejestrem.

W Starostwie nie wprowadzono wewnętrznych procedur zapewniających weryfikację zasobu z EGiB. Starosta Łowicki wyjaśnił *Gospodarowanie nieruchomościami odbywa się zgodnie z przepisami ustaw powszechnie obowiązujących, a zwłaszcza przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. (...) m.in. z art. 23 ugn., który reguluje zadania starostów związane z zasobem nieruchomości Skarbu Państwa*. Ponadto Starosta wyjaśnił, że w latach 2020-2023 dokonywana była na bieżąco weryfikacja ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem porównania z EGiB wskutek której dokonywano zmian w zakresie aktualizacji danych. Weryfikacja dotyczyła również nieruchomości nierozdysponowanych SP. Przy czym w złożonych wyjaśnieniach Starosta nie wskazał na zakres dokonanych zmian.

W wyniku badania próby 20 nieruchomości nierozdysponowanych ujętych w zasobie nieruchomości SP i rocznych sprawozdaniach sporządzanych na jego podstawie, o łącznej powierzchni 4,7989 ha<sup>27</sup> ustalono, że dane dotyczące ww. nieruchomości Skarbu Państwa, wykazane w zasobie nieruchomości i w rocznych sprawozdaniach były zgodne ze sobą i z katastrem nieruchomości. Ponadto w ewidencji zasobu zgodnie z aktualnymi planami zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, publikowanymi na stronach Biuletynie Informacji Publicznej, określano przeznaczenie tych nieruchomości. Do 20 nieruchomości objętych analizą nie zgłoszono roszczeń<sup>28</sup>, natomiast według informacji otrzymanej z wybranych urzędów gmin Powiatu Łowickiego stwierdzono, że :

- na działce nr 133/5 - Gm. Nieborów, obręb Piaski, (nieruchomość zabudowana) zameldowanych jest osiem osób<sup>29</sup> (nie uiszczano opłat z tytułu podatku od ww. nieruchomości - nieruchomość nie była objęta obowiązkiem podatkowym),
- użytkowano rolniczo i odprowadzano z tego tytułu podatek rolny w przypadku działki nr 262 – Gm. Chaśno, obręb Przemysłów (nieruchomość niezabudowana); odprowadzano do gminy podatek rolny w latach 2020-2023, a „obecny” płatnik tego podatku realizował ten obowiązek od 2023 r., oraz działki nr 136 – Gm. Bielawy, obręb Waliszew Dworski (nieruchomość niezabudowana); odprowadzano podatek rolny od 1 stycznia 2019 r.

o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli. str. 864)

Starosta sporządził zgodnie ze wzorem otrzymanym od Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego i przekazywał Wojewodzie Łódzkiemu w terminie określonym w art. 23 ust. 1a uogn roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa za lata 2020, 2021 i 2022.

Na próbie 20 nieruchomości nierozdysponowanych stwierdzono, że w sprawozdaniach rocznych zamieszczano informacje na temat planowanego sposobu rozdysponowania nieruchomości na podstawie aktualnych dokumentów źródłowych, zgłoszonych, toczących się postępowań administracyjnych i sądowych oraz kosztów utrzymania nieruchomości. W odniesieniu do pięciu<sup>30</sup> nieruchomości

<sup>27</sup> Dobranej według osądu kontrolera na podstawie danych z ewidencji zasobów nieruchomości Skarbu Państwa.

<sup>28</sup> Z zastrzeżeniem, że działka nr 262 (Gm. Chaśno, obręb Przemysłów) była przedmiotem gospodarowania przez Gminę Chaśno (wg stanu na dzień 8 sierpnia 2023 r.), a działka 204/1 (Gm. Zduny, obręb Bąków Górny) z dniem 28 sierpnia 2023 r. na mocy Decyzji Wojewody Łódzkiego (GN-IV.7510.35.2023) - stwierdzającej jej nabycie z mocy prawa – własnością gminy Zduny.

<sup>29</sup> Pierwsza z zamieszkujących ww. nieruchomość osób była zameldowana 4 października 1983 r., a ostatnia 15 lipca 2019 r.

<sup>30</sup> Działka nr 259/7 - Skaratki; Domaniewice; ID: 100504\_2.0013.259/7; 0,4891 ha; nr 133/3 - Łażniki; Zduny; ID: 100510\_2.0008.133/3; 0,09 ha; nr 133/5 - Piaski, Nieborów; ID: 100509\_2.0018.133/5; 0,1566 ha; nr 102 - Seroki, Łyszkowice; ID: 100508\_2.0013.102; 0,1522 ha; nr61 - Sobota, Bielawy; ID: 100502\_2.0027.61; 0,176 ha.

zabudowanych, w sprawozdaniach brak było jakichkolwiek wzmianek dotyczących obiektów budowlanych zlokalizowanych na tych nieruchomościach i ich stanu technicznego, tj. danych, które powinny zostać zamieszczone w sekcji „informacje o nieruchomości/informacje dotyczące obiektu budowlanego”<sup>31</sup>. W części sprawozdania (zał. nr 1) dotyczącej nieruchomości nierozdysponowanych wskazywano jedynie informacje dotyczące samych działek, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli. str. 921)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie otrzymywał od Wojewody Łódzkiego wezwań do korekty/uzupełnienia danych w zasobie.

(akta kontroli str. 893)

**1.4.** Według danych uzyskanych z WGKiN we władaniu Starosty Łowickiego znajdowało się m.in. osiem nieruchomości o łącznej powierzchni 1,6388 ha, które były w kontrolowanym okresie objęte postępowaniami komunalizacyjnym, sześć z nich zostało zakończonych<sup>32</sup> nieodpłatnym przekazaniem prawa własności sześciu nieruchomości niezabudowanych i dwóch zabudowanych, odpowiednio: Gminie Nieborów czterech działek (dwóch zabudowanych i dwóch niezabudowanych), o łącznej powierzchni 0,89 ha i budynków o powierzchni użytkowej 1.256 m<sup>2</sup> (obejmujących budynek szkoły podstawowej o pow. 1.106 m<sup>2</sup> oraz budynek przemysłowy o powierzchni 150 m<sup>2</sup>) oraz Gminie Zduny dwóch działek niezabudowanych o łącznej powierzchni 0,4672 ha.

W przypadku dwóch spraw doszło do przesunięcia pierwotnego terminu załatwienia sprawy z 20 czerwca i 31 lipca 2023 na dzień 31 października 2023 r., z uwagi na konieczność poprawienia omyłek pisarskich w księgach wieczystych komunalizowanych nieruchomości. Starosta Łowicki uczestniczył w ww. postępowaniach komunalizacyjnych udostępniając wypisy z ewidencji gruntów i budynków oraz mapy obrębu z zaznaczonymi konturami komunalizowanych działek

(akta kontroli str. 983)

Analiza wszystkich ww. ośmiu postępowań komunalizacyjnych, w tym sześciu zakończonych wykazała, że trwały one w jednym przypadku 56, w jednym 63 dni, a w czterech 588 dni. Przyczyną długotrwałości postępowań była przede wszystkim konieczność uzupełniania materiału dowodowego przez strony postępowania, w tym wnioskodawcę. W analizowanych sprawach Wojewoda Łódzki zawiadamiając strony o wszczęciu postępowania komunalizacyjnego wzywał jednocześnie Starostę Łowickiego do udzielenia informacji o stanie prawnym komunalizowanej nieruchomości i dostarczenia archiwalnego wypisu z ewidencji gruntów. Nieruchomości objęte postępowaniami komunalizacyjnymi nie były ujmowane w zasobie. Z ośmiu ww. postępowań w trzech przypadkach postępowania były prowadzone w oparciu o ustawę o pracownikach samorządowych i samorządzie terytorialnym, a w pięciu przypadkach w oparciu o przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi<sup>33</sup>.

Starosta dysponował wiedzą o etapie prowadzonych postępowań informowany każdorazowo przez Wojewodę Łódzkiego. Starostwo nie było informowane przez gminy o etapach prowadzonych postępowań komunalizacyjnych.

W Starostwie nie prowadzono odrębnej ewidencji/rejestru nieruchomości objętych postępowaniami komunalizacyjnymi bądź przeznaczonych do komunalizacji, w tym

31 Z wyjątkiem informacji planowany sposób rozdysponowania nieruchomości, które w przypadku analizowanych nieruchomości (próba) były zamieszczane w sprawozdaniu.

32 Wg stanu na dzień zakończenia kontroli – 19 września 2023 r. Postępowania zostały wszczęte 22 czerwca 2021 r., a zakończone wydaniem decyzji Wojewody Łódzkiego 1 stycznia 2023 r.

33 Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 poz. 2329 ze zm.)

nie ujmowano ich w ewidencji pozabilansowej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 891)

**1.5.** W okresie objętym kontrolą, na podstawie umowy nr GGN.6641.1.2022 z dnia 11 sierpnia 2022 r., przeprowadzono modernizację ewidencji gruntów i budynków dla Powiatu Łowickiego, gminy Nieborów, obrębów: 100509\_2.0002 Bednary Kolonia, 100509\_2.0011 Karolew, 100509\_2.0020 Stypień.

Zgodnie z harmonogramem realizacji przedmiotu umowy ostatni etap jej realizacji miał się zakończyć w listopadzie 2023 r. (15 miesięcy od daty zawarcia umowy) odbiorem końcowym. Etap I modernizacji został odebrany przez zamawiającego 12 grudnia 2022 r. Koszty poniesione na modernizację EGiB (1 ETAP) wyniosły 39,1 tys. zł (poniesione w 2022 r.).

W dniach od 28 sierpnia 2023 r. do 15 września 2023 r. projekt operatu opisowo kartograficznego ww. modernizacji został wyłożony do wglądu dla zainteresowanych osób fizycznych i innych podmiotów. W wyniku modernizacji EGiB w latach 2020-2023 nie dokonywano zmian w zakresie nierozdysponowanych nieruchomości SP.

(akta kontroli str. 430-461)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdania roczne z gospodarowania zasobem nieruchomości SP sporządzane były nierzetelnie, bowiem:

a) nie wskazywano w nich informacji dotyczących zabudowy/rodzaju zabudowy dla pięciu nieruchomości (wg wzoru<sup>34</sup> sprawozdania przekazanego przez Wojewodę)<sup>35</sup>, co do których potwierdzono fakt zabudowania w trakcie oględzin 32 nieruchomości nierozdysponowanych SP, co było działaniem nierzetelnym.

P.o. Zastępcy Dyrektora WGKiN wyjaśniła, że przyczyną nieujmowania informacji o zabudowaniach był fakt niekierowania wezwań o uzupełnienie danych przez Wojewodę Łódzkiego.

(akta kontroli str. 893)

b) nie obejmowały odpowiednio 53<sup>36</sup>, 48<sup>37</sup>, 38<sup>38</sup> nieruchomości SP przekazanych ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości SP, w tym w głównej mierze przekazanych w trwały zarząd GDDKiA, a w latach 2020-2021 ujawniały odpowiednio trzy<sup>39</sup> i jedną<sup>40</sup> nieruchomość nieujęta w ewidencji zasobu.

Jak wyjaśnił Starosta, przyczyną nieujmowania ww. nieruchomości w sprawozdaniu był w głównej mierze fakt, że nieruchomości te przekazane zostały w nieodpłatny trwały zarząd.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn Starosta zobowiązany został do sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu, a zatem powinny one obejmować te nieruchomości które zostały

<sup>34</sup> Wzór sprawozdania przewidywał wskazanie: rodzaju zabudowania i powierzchni użytkowej budynku.

<sup>35</sup> Nie zapewniając jednocześnie jednoznacznej identyfikacji, które zabudowania stanowią własność Skarbu Państwa, a które własność osób prywatnych gospodarujących np. nieruchomością siedliskową.

<sup>36</sup> w tym 36 przekazanych w trwały zarząd GDDKiA, 16 przekazanych w trwały zarząd spółce akcyjnej i jednej przekazanej w zarząd PGL LP oraz jednej przekazanej w zarząd PGL LP.

<sup>37</sup> W tym 36 przekazanych w trwały zarząd GDDKiA, 10 użytkowanych przez spółkę akcyjną z siedzibą w Krakowie, <sup>38</sup> w tym 36 przekazanych w trwały zarząd GDDKiA, jednej przekazanej w zarząd PGL LP, oraz jednej opisanej w ewidencji zasobu jako tereny zamknięte zgodnie z Decyzją nr 14 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych.

<sup>39</sup> Nieborów/Patoki nr 1465/1, Kiernozia/Jarzewo nr 128 i Nieborów/Bednary 172/2.

<sup>40</sup> Łowicz/Niedźwiada nr 159.

w tym zasobie ujęte. Ponadto wzór sprawozdania uwzględnia wykaz nieruchomości oddanych w trwały zarząd<sup>41</sup>, bez wskazywania że obejmować powinien tylko odpłatne przekazanie. Ponadto warto wskazać, że w sprawozdaniu za 2022 r. ujęto pięć nieruchomości (20 działek) przekazanych w nieodpłatny trwały zarząd Zespołowi Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego, co wskazuje na brak jednolitego podejścia w zakresie ewidencjonowania tego typu nieruchomości.

(akta kontroli str. 921)

2. W ewidencji zasobu nieruchomości SP, a w konsekwencji w rocznych sprawozdaniach sporządzanych na jej podstawie, w latach 2020 – 2022, jako nieruchomości nierozdysponowane wykazywano corocznie 59 działek o łącznej powierzchni 25,1789 ha, oznaczonych jako przeznaczone do przekazania Lasom Państwowym pomimo, że te przeszły w zarząd Lasów Państwowych z mocy prawa, na podstawie art. 74 ust. 3 ustawy o lasach<sup>42</sup>, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 921-971)

P.o. Zastępcy Dyrektora WGKiN wyjaśniła przyczyny ujmowania ww. działek jako nieruchomości nierozdysponowane faktem, że: „*Lasy Państwowe to część Skarbu Państwa, reprezentują SP w zakresie gospodarowania lasami, są tylko podmiotem gospodarującym - zatem przy nieruchomościach leśnych własność nadal pozostaje Skarbu Państwa. Dopiero faktycznie na podstawie umowy o przeniesienie zarządu/protokołu zdawczo - odbiorczego można przekazać takie nieruchomości na rzecz podmiotu gospodarującego/zarządzającego (tj. Lasy Państwowe). Z informacji uzyskanych od byłego pracownika Wydziału wynika, iż co do części takich nieruchomości - Lasy Państwowe nie chciały podpisywać takich protokołów (nie było zgody nadleśniczego), co spowodowało, że nieruchomości leśne są własnością Skarbu Państwa, bez wskazanego podmiotu gospodarującego i są wykazywane w sprawozdaniach*”.

(akta kontroli str. 894)

NIK stoi na stanowisku, iż powstanie zarządu w omawianych przypadkach następuje z mocy prawa, sporządzenie protokołu zdawczo-odbiorczego nie jest konieczne dla dokonania wpisu w księdze wieczystej, ani w ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. a pgik<sup>43</sup> w ewidencji gruntów i budynków w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa wykazuje się jej właściciela (Skarb Państwa) oraz inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości. Podobnie dział II księgi wieczystej obejmuje szczegółowe dane identyfikujące organ reprezentujący Skarb Państwa, osobę prawną, której powierzono wykonywanie praw Skarbu Państwa, lub państwową jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną której oddano nieruchomość w trwały zarząd lub zarząd. Powyższe nie stoi w sprzeczności w dokonywaniu przez Wojewodów protokolarnego przekazania przedmiotowych działek władającym. Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o lasach<sup>44</sup>, w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz

<sup>41</sup> Przekazanych w trwały zarząd, oddanych w najem, dzierżawę, użyczenie, użytkowanie oraz sprzedanych, podlegających zamianie, oddanych w darowiznę oraz nierozdysponowanych.

<sup>42</sup> Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1992 r. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 3 ww. ustawy w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą m.in. ewidencję majątku Skarbu Państwa i ustalają jego wartość.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2023 poz. 1752 ze zm.), dalej „pgik”

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm.)

ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość.

3. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była przez Starostę w sposób nierzetelny i niezgodny z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn w nawiązaniu do art. 11 ugn, zgodnie z którymi to przepisami powinna zapewniać zgodność z katastrzem nieruchomości i powinna obejmować te nieruchomości nie objęte ewidencją prowadzoną przez inne podmioty na podstawie odrębnych ustaw. Powyższe stwierdzono w odniesieniu do 169 ze 182 działek objętych próbą kontroli spośród wszystkich 511 nieruchomości Skarbu Państwa z EGIB niepołączonych z ewidencją zasobu.

(akta kontroli str. 921-971)

Starosta, wyjaśnił, że w 82 przypadkach przyczyną był brak aktualizacji ewidencji zasobu w wyniku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych, w 41 przypadkach (9,2087 ha) przyczyną był brak tytułu własności, a dla pozostałych 46 przypadków Starosta wyjaśnił jedynie, że działka jest przedmiotem użytkowania i nie jest nieruchomością nierozdysponowaną. Ponadto Starosta wyjaśnił, że *w stosunku do nieruchomości dla których brak jest tytułu własności (brak stosownego dokumentu potwierdzającego uprawnienia właścicielskie) nie ma możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem o założenie księgi wieczystej dla takiej nieruchomości. Podstawą do założenia KW jest dokument potwierdzający uprawnienia właścicielskie danego podmiotu. W przypadku braku takiego dokumentu jedynym rozwiązaniem byłoby wystąpienie do sądu o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości poprzez jej zasiedzenie – w takim jednak przypadku trzeba byłoby wykazać 30 letni okres władania samoistnego poprzez przedstawienie dokumentów bądź świadków, co obecnie w przeważającej ilości przypadków byłoby trudne do ustalenia.*

P.o. Zastępcy Dyrektora WGKiN wyjaśniła w powyższej sprawie, że część działek, których dotyczy powyższa nieprawidłowość będzie przedmiotem darowizny na rzecz Gminy Miasta Łowicza<sup>45</sup> oraz, że: *„W przygotowaniu jest wniosek do Wojewody Łódzkiego w sprawie wyrażenie zgody na dokonanie darowizny na rzecz Gminy Miasta Łowicz, o którą pismem z dnia 5 lipca wnioskował Burmistrz Miasta Łowicza (...). W/w są to nieruchomości drogowe. Przekazanie w/w gruntów ma na celu uporządkowanie stanów prawnych przedmiotowych nieruchomości poprzez doprowadzenie do tożsamości podmiotowej pomiędzy podmiotem zarządzającym drogami a jej właścicielem. Po pozyskaniu stosownej dokumentacji zostanie przeprowadzona aktualizacja zasobu nieruchomości, które na mocy innej niż w/w decyzja stały się własnością SP”.*

(akta kontroli str. 892-894, 921)

<sup>45</sup> Powyższe dotyczyło nieruchomości, położonych w Gminie Miasto Łowicz: w obrębie 0001 Bolimowska - działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: 2509/15 o pow. 35 m<sup>2</sup>, 2511/15 o pow. 344 m<sup>2</sup>, 2512/25 o pow. 128 m<sup>2</sup>, 8552/26 o pow. 292 m<sup>2</sup>, 8552/28 o pow. 79 m<sup>2</sup>, 2602/3 o pow. 68 m<sup>2</sup>, 2603/3 o pow. 72 m<sup>2</sup>, 2639/3 o pow. 3827 m<sup>2</sup> oraz w obrębie 0008 Śródmieście - działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: 2531/6 o pow. 459 m<sup>2</sup>, 2532/6 o pow. 98 m<sup>2</sup>, 2532/3 o pow. 123 m<sup>2</sup>, 2533/3 o pow. 125 m<sup>2</sup>, 2533/6 o pow. 26 m<sup>2</sup>, 2534/2 o pow. 32 m<sup>2</sup>, 2534/3 o pow. 107 m<sup>2</sup>, 2535/1 o pow. 189 m<sup>2</sup>, 2816/4 o pow. 108 m<sup>2</sup>.

NIK wskazuje, że ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, należy prowadzić zgodnie z katastrem nieruchomości, tj. zgodnie z EGiB, w której – na podstawie art. 20 ust. 2 pkt 1 pgik – wykazuje się właścicieli nieruchomości (w przypadku nieruchomości SP także podmioty w których władaniu lub gospodarowaniu w rozumieniu przepisów ugn znajdują się te nieruchomości) ale także samoistnych posiadaczy gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić właścicieli. O obowiązku ujmowania w ewidencji zasobu nieruchomości SP także tych nieruchomości, dla których nie założono jeszcze księgi wieczystej przesądza także brzmienie art. 23 ust. 1c pkt 3 ugn oraz art. 23 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy. Tym samym w prowadzonej przez Starostę ewidencji nieruchomości SP należy uwzględnić nieruchomości, których – zgodnie z EGiB – właścicielem lub samoistnym posiadaczem jest Skarb Państwa – z zastrzeżeniem przypadków nieruchomości ewidencjonowanych przez inne podmioty na podstawie przepisów szczególnych.

Ponadto NIK wskazuje, że przyczyną nieujmowania nieruchomości w ewidencji zasobu nie może być fakt ich rozdysponowania, przy jednoczesnym braku potwierdzenia przekazania własności na rzecz innych podmiotów (m.in. brak danych w rocznych sprawozdaniach). W prowadzonym zasobie także należy ujmować te nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta, które zostały udostępnione w prawnie przewidziany sposób. Z kolei fakt gospodarowania nimi bez tytułu prawnego stanowić może bezumowne korzystanie, w świetle którego Starosta powinien podejmować niezwłoczne działania celem uregulowania stanu korzystania z nieruchomości i uzyskania utraconych korzyści.

4. Ewidencja zasobu nieruchomości SP prowadzona była przez Starostę w latach 2020-2023 w sposób nierzetelny i niezgodny z art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn i ust. 1c pkt 1 ugn, zgodnie z którymi to przepisami Starosta zobowiązany został do ewidencjonowania nieruchomości zasobu zgodnie z katastrem nieruchomości poprzez oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru. Prowadzona przez Starostę ewidencja zasobu ujmowała poszczególne nieruchomości wskazując nazwę gminy, numer działki, nazwę obrębu powierchnia oraz nie uwzględniała informacji o budynkach będących własnością SP. Nie ewidencjonowano zatem poszczególnych nieruchomości (gruntów i budynków) według identyfikatorów nieruchomości o których mowa w załączniku nr 5 rozporządzenia w sprawie EGiB<sup>46</sup>.

(akta kontroli str. 921-971)

NIK wskazuje, że obowiązek ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrem, tj. ewidencją gruntów i budynków, wynika wprost z ugn. Z kolei §16, §18, §20 i §23 rozporządzenia w sprawie EGiB jednoznacznie wskazuje, że podstawowymi danymi ewidencyjnymi dla działki, budynku czy lokalu, w oparciu o które prowadzi się EGiB, są numery identyfikacyjne, które określa załącznik nr 5 do ww. rozporządzenia.

5. W Starostwie nie prowadzono odrębnej ewidencji/rejestru nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, w tym nie ujmowano ich w ewidencji pozabilansowej, co było działaniem nierzetelnym.

Starosta wyjaśnił że: *Nie posiadamy rejestru nieruchomości SP przeznaczonych do komunalizacji, ponieważ to Wojewoda prowadzi w/w*

<sup>46</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 poz. 1390 ze zm.)

*postępowania na wniosek danej gminy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa Starosta nie ma możliwości prawnych nakazania czy skłonienia gminy do złożenia wniosku o stwierdzenie komunalizacji, nie może też takiego wniosku złożyć za gminę. Komunalizacja należy od woli gminy.*

(akta kontroli str. 891)

NIK nie podziela wyjaśnień Starosty, bowiem odnosząc się do nieruchomości objętych postępowaniem komunalizacyjnym na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, zgodnie z art. 18 i 20 ww. ustawy dopiero prawomocna decyzja Wojewody w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej. Zatem decyzja komunalizacyjna jest konieczna do wykazania w obrocie prawnym faktu przejścia własności nieruchomości na nowego właściciela (gminę) i ma za zadanie potwierdzić ten fakt. Do czasu wydania tej decyzji uprawnienia właścicielskie do tych nieruchomości wykonuje Starosta, działający w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Jednocześnie zgodnie z art. 228 nieruchomości te nie podlegają ujęciu w ewidencji zasobu. Jednakże, co trzeba podkreślić, wyłączenie o którym mowa w art. 228 ugn nie dotyczy postępowań komunalizowanych prowadzonych na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>47</sup>, a zatem te nieruchomości powinny być ujęte w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonym przez Starostę, z zastrzeżeniem przypadków gdy zadania z zakresu ich ewidencjonowania przypisano innym organom. Co więcej, za zasadnością ewidencjonowania tych nieruchomości przemawia także fakt, że w przypadku gdy ta nieruchomość nie znajduje się w faktycznym posiadaniu innego podmiotu, to na Staroście, działającym w imieniu i na rzecz SP, spoczywa obowiązek opłacania za nią podatku od nieruchomości i podatku leśnego. Ponadto dane z EGiB czy księgi wieczyste nie odnoszą się w swej zawartości do charakteru nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji. Zatem brak pełnej i jednoznacznej wiedzy o nieruchomościach Skarbu Państwa przeznaczonych do komunalizacji, uniemożliwia w konsekwencji rzetelne ustalenie nieruchomości Skarbu Państwa wchodzących w skład zasobu.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Ewidencja zasobu nieruchomości SP prowadzona była przez Starostę w sposób nierzetelny, nie obejmowała ona bowiem wszystkich działek, które według EGiB stanowiły własność/współwłasność SP lub gdzie SP był posiadaczem samoistnym. Nie dokonywano także aktualizacji zasobu o 82 działki, których właścicielem stał się Skarb Państwa w wyniku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych. Jednocześnie w ewidencji zasobu uwzględniano corocznie po 47 nieruchomości leśnych, które z mocy prawa przeszły na własność Lasów Państwowych. Terminowo sporządzano i przekazywano Wojewodzie roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem, nie ujmując w nich jednak danych dotyczących zabudowy/rodzaju zabudowy – według danych z szablonu sprawozdania przewidzianego przez Wojewodę - z jednoznaczną informacją czy zabudowania te stanowią własność SP pomimo, że jak ustalono w trakcie oględzin 32 nieruchomości nierozdysponowanych SP, pięć z nich stanowiło nieruchomości zabudowane. Ponadto sprawozdanie nie obejmowało części z nieruchomości ujmowanych w ewidencji zasobu, w głównej mierze jako nieruchomości przekazane w trwałą zarząd GDDKiA, oraz obejmowały nieruchomości nieujęte w zasobie.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2022 poz. 2329 ze zm.)

Opis stanu  
faktycznego

## 2. Realizacja pozostałych zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa

2.1. Pierwszy Plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024, o którym mowa w art. 23 ust. 1da ugn<sup>48</sup> sporządzony został przez Starostę i przekazany Wojewodzie w dniu 4 marca 2022 r. a zatem w terminie wyznaczonym art. 5 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw<sup>49</sup>. Wojewoda zatwierdził<sup>50</sup> Plan w dniu 12 kwietnia 2022 r.

Plan obejmował zestawienia, według wzoru przygotowane przez Wojewodę:

- nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa – 657 działek (załącznik nr 1) oraz nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste – 347 działek (załącznik nr 2), ze wskazaniem danych, o których mowa w art. 23 ust. 1 db pkt 1 ugn,
- prognozę wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (załącznik nr 3), w której przewidziano m.in. w 2022 r. sprzedaż w trybie przetargowym 12 działek o powierzchni 1,534 ha, przekazanie w drodze darowizny ośmiu działek o łącznej powierzchni 0,4062 ha, w 2023 r. sprzedaż 20 działek o powierzchni 4,9181 ha i przekazanie w drodze darowizny siedmiu działek o powierzchni 0,6888 ha oraz w 2024 r. sprzedaż 20 działek o powierzchni 15,2128 ha i przekazanie w drodze darowizny pięciu działek o powierzchni 0,0555 ha;
- prognozę wydatków w poszczególnych latach (odpowiednio 65 tys. zł w 2022 r., a w kolejnych latach 70 i 75 tys. zł) i wpływów (1.192,4 tys. zł w 2022 r., 1.163,7 tys. zł w 2023 r. oraz 1.204,8 tys. zł w 2024 r.) związanych z udostępnianiem i nabywaniem nieruchomości (załącznik nr 4),
- prognozę dotyczącą aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste i trwały zarząd (załącznik nr 5),
- program zagospodarowania nieruchomości zasobu, przewidujący oddanie w dzierżawę 13 działek o pow. 1,9183 ha w 2023 r. oraz dziewięciu działek o pow. 4,1952 ha w 2024 r. (załącznik nr 6).

Plan w załączniku nr 1 obejmował 657 nieruchomości na 723 nieruchomości ujęte w ewidencji zasobu na dzień 31 grudnia 2021 r. (w tym 80 nieruchomości w trwałym zarządzie i 640 nieruchomości pozostałych) oraz 666 nieruchomości SP ujętych w rocznym<sup>51</sup> sprawozdaniu za 2021 r., co wskazuje, że nie został sporządzony zgodnie z art. 23 ust. 1db) pkt 1) ugn, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 510-534)

2.2. Realizacja przewidzianych w planie działań związanych z udostępnianiem nieruchomości Skarbu Państwa przedstawiała się następująco:

- zgodnie z prognozą wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022 - 2024 dokonano zamiany w 2022 roku dziewięciu działek położonych w Gminie Nieborów, obręb Bełchów, o powierzchni 13,6067 ha (w ramach działania zaplanowanego na rok 2023);
- oddano w trwały zarząd 20 działek o powierzchni 7,7789 ha (w 2022 r.);
- w oddano w dzierżawę dwie działki o powierzchni 6,8065 ha (w 2022 r.);

<sup>48</sup> Przepis obowiązujący od 10 września 2021 r.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2021 poz. 1561.

<sup>50</sup> Zgodnie z ugn. Zatwierdzenie planu nastąpiło po dokonaniu uzupełnień 17 marca 2022 r.

<sup>51</sup> sporządzonym w dniu 27 kwietnia 2022 r.



- oddano w użyczenie w 2022 r. cztery działki o powierzchni 16,8809 ha i w 2023 trzy działki o powierzchni 0,4609 ha;
- oddano w użytkowanie w 2022 r. trzy działki o powierzchni 0,3812 ha<sup>52</sup> a w 2023 r. trzy działki o powierzchni 0,3812 ha.

Na podstawie badania próby 12 nieruchomości SP przewidzianych do sprzedaży w 2022 r. wg ww. Planu stwierdzono, że w Starostwie nie podejmowano działań mających na celu przygotowanie ww. nieruchomości do sprzedaży.

Starosta wyjaśniając przyczyny niepełnej realizacji ww. Planu wskazał, że w badanym okresie podejmowano działania, które na celu miały realizację jego założeń, w szczególności poprzez zachowanie ciągłości umów dzierżawy lub użyczenia.

W 2022 roku, tj. po zmianie przepisów ugn eliminującej konieczność szacowania nieruchomości i załączania operatów szacunkowych w przypadku czasowego udostępniania nieruchomości, zwiększyła się ilość nieruchomości SP oddanych w najem lub dzierżawę z sześciu w 2020 r. do dziewięciu w 2021 r. i 11 w 2022 r.

(akta kontroli str. 510-534, 921)

**2.3.** W badanym okresie w Starostwie nie zidentyfikowano przypadków gospodarowania nieruchomościami przez podmiot nieuprawniony lub ryzyka zasiedzenia nieruchomości SP z wyjątkiem dwóch przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości SP po zakończeniu obowiązującej dotychczas umowy na podstawie, której Starostwo odpłatnie udostępniało nieruchomości SP innym podmiotom<sup>53</sup>. Trwało natomiast dziewięć postępowań sądowych w sprawach o zasiedzenie dotyczących 11 działek o łącznej powierzchni 16,821 ha<sup>54</sup> i wartości 197 tys. zł<sup>55</sup>. W dwóch sprawach sąd stwierdził zasiedzenie nieruchomości (o łącznej powierzchni 0,3655 ha i wartości 40 tys. zł<sup>56</sup>). Ponadto w przypadku dwóch spraw, gdzie sąd I instancji stwierdził zasiedzenie nieruchomości (części działki) toczyły się w okresie objętym kontrolą postępowania przed sądem apelacyjnym<sup>57</sup>.

(akta kontroli str. 886-887)

Wicestarosta wyjaśnił, że *Postępowania te toczyły się z wniosku różnych podmiotów. Sprawy skierowane były przeciwko Skarbowi Państwa, więc najprawdopodobniej przyczyną była chęć uregulowania prawa własności do posiadanych nieruchomości.*

Starosta wyjaśniając przyczyny ww. zasiedzeń stwierdził, że: *„W przeważającej większości przypadków zasiedzenie podlegało stwierdzeniu na rok przypadający na*

<sup>52</sup> W przypadku dwóch działek o powierzchni 0,7400 ha pobierano opłaty na rzecz Skarbu Państwa za bezumowne korzystanie.

<sup>53</sup> W przypadkach tych pobrano opłaty za bezumowne korzystanie nieruchomości we właściwej wysokości i dokonano potrącenia 5% środków na rzecz Starostwa.

<sup>54</sup> Wlk. ta obejmuje powierzchnię działek wydzielonych na potrzeby postępowań sądowych oraz - w niektórych przypadkach - całych działek ewidencyjnych z uwagi na fakt, że w niektórych przypadkach zasiedzeniu podlegała tylko część działki ewidencyjna. Natomiast łączna powierzchnia działek ewidencyjnych, które w całości lub części były przedmiotem postępowań to 28,8941 ha.

Nieruchomości objęte postępowaniami o stwierdzenie nabycia prawa własności przez zasiedzenie najczęściej obejmowały działki stanowiące grunty rolne, w szczególności były to użytki rolne (grunty orne, oznaczone symbolem R, łąki trwałe, (jw.) Ł, pastwiska trwałe, oznaczone symbolem Ps, grunty rolne zabudowane Br, grunty pod rowami W i nieużytki N. Wśród ww. nieruchomości występowały również grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, w szczególności lasy – Ls oraz grunty zabudowane i zurbanizowane, w tym: tereny mieszkaniowe -B, inne tereny zabudowane – Bi i tereny komunikacyjne, w szczególności tereny kolejowe -Tk. Klasy bonitacyjne działek stanowiących grunty orne obejmowały klasy od IIIa do VI.

<sup>55</sup> Wg określenia wartości przedmiotów sporu z wniosków kierowanych do sądów.

<sup>56</sup> Jw.

<sup>57</sup> W jednym przypadku sąd I instancji stwierdził zasiedzenie nieruchomości (części działki) o powierzchni działki o powierzchni 1,0157 ha z dniem 01.10.2005 r. (łączna powierzchnia – całej działki wynosiła natomiast 13,11 ha, a jej wartość 180 tys. zł). W drugim przypadku sąd I instancji stwierdził zasiedzenie działki o pow. 0,0877 ha (wydzielonej na potrzeby prowadzonego postępowania) z dniem 1 stycznia 2016 r. (podczas gdy łączna powierzchnia działki przed podziałem wynosiła 0,2739 ha, a jej wartość 10 tys. zł).

wiele lat wstecz, w związku z tym obecnie podejmowane działania nie przyniosłyby efektu.

W latach 2020-2023 w starostwie nie planowano i nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych i audytu w zakresie faktycznego zagospodarowania i utrzymania nieruchomości nierozdysponowanych oraz nie opracowano procedur nadzorowania nierozdysponowanych nieruchomości w celu zapobiegania ich użytkowaniu przez podmioty nieuprawnione, niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości.

(akta kontroli str. 919-872)

**2.4.** W latach 2020-2023 wystąpiły dwa przypadki przerw w obowiązywaniu umów okresowego udostępnienia jednej nieruchomości Skarbu Państwa wynajmowanej przez ten sam podmiot (odpowiednio od 6 marca 2022 r. do 30 kwietnia 2022 r. oraz od 6 do 31 marca 2023 r.). W obu przypadkach dzierżawca dokonał zapłaty za cały okres bezumownego korzystania z nieruchomości<sup>58</sup>. Od pobranych z ww. tytułu kwot należności SP pobrano właściwą (w wysokości 5%) kwotę na rzecz Powiatu.

Wystąpił też jeden przypadek, gdzie umowa po jej zakończeniu nie została wznowiona i w tym przypadku (umowa nieodpłatna - użyczenie) Starosta nie weryfikował po zakończeniu umowy sposobu zagospodarowania nieruchomości<sup>59</sup>. Spośród 11 obowiązujących w powyższym okresie umów wszystkie zostały zawarte na czas oznaczony. Sześć umów dotyczyło dzierżawy nieruchomości zabudowanej, a pięć użyczenia głównie nieruchomości gruntowych (rolnych).

(akta kontroli str. 983-1007)

**2.5.** W wyniku oględzin 32 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w 14 przypadkach nie stwierdzono występowania przesłanek wskazujących na zagospodarowanie poddanej oględzinom nieruchomości (w całości lub w części) przez podmiot do tego nieuprawniony/bez tytułu prawnego. Były to najczęściej nieruchomości gruntowe, zwykle na terenach rolnych lub leśnych (sześć nieruchomości), działki z pozostałościami zabudowy typu zagrodowego, z częściowo lub całkowicie zdewastowanym ogrodzeniem (pozostałościami ogrodzenia), ze zdewastowanym pozostałościami zabudowań mieszkalnych i/lub gospodarczych (pięć nieruchomości), oraz działki z budynkami mieszkalnymi lub mieszkalno-gospodarczymi gdzie powierzchnia tych działek porośnięta była dzikorosnącą roślinnością: trawą, krzewami i drzewami (roślinność niepoddawana zabiegom pielęgnacyjnym). Działki te położone były w obrębie administracyjnym danej miejscowości lub terenie zabudowanym (trzy nieruchomości). Ponadto na trzech objętych oględzinami działkach znajdowały się drogi publiczne, chodniki i elementy infrastruktury komunalnej: tereny zielone (skwery), ławki, kosze itp.<sup>60</sup>

Wicestarosta wyjaśnił w ww. sprawie, że w przypadku dwóch z trzech wskazanych nieruchomości prowadzone są działania zmierzające do ich przekazania właściwym gminom w drodze komunalizacji. Odnosząc się do pierwszej z ww. działek Wicestarosta wyjaśnił, że *Wojewoda Łódzki wyraził zgodę na dokonanie przez Starostę Łowickiego wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej darowizny przedmiotowej nieruchomości na rzecz Gminy Miasto Łowicz. Na okres 21 dni na tablicy Starostwa Powiatowego w Łowiczu, na BIP oraz w prasie lokalnej została umieszczona informacja o wykazie dot. w/w nieruchomości. W przygotowaniu*

<sup>58</sup> Odpowiednio: 1.158,39 zł netto i 865,45 zł netto.

<sup>59</sup> Umowa użyczenia nieruchomości gruntowo-rolnej zawarta z zespołem szkół.

<sup>60</sup> Działki: nr 1455/2 w obrębie Korabka, jednostka ewidencyjna - M. Łowicz oznaczona w EGIB nr ID: 100501\_1.0004.1455/2 o powierzchni (w [ha]): 0,2985; nr 2776 w obrębie Bolimowska, jednostka ewidencyjna - Miasto Łowicz oznaczona w EGIB nr ID: 100501\_1.0001.2776 o powierzchni (w [ha]): 0,2184; nr 160/1 w obrębie Łyszkowice, jednostka ewidencyjna - Łyszkowice oznaczona w EGIB nr ID: 100508\_2.0008.160/1 o powierzchni (w [ha]): 0,172.

jest treść protokołu uzgodnień pomiędzy stronami, po podpisaniu którego nastąpi zawarcie umowy notarialnej (...). W odniesieniu do działki nr 2776 wyjaśnił, że: „(...) na wniosek Burmistrza Miasta Łowicza złożony w dniu 5 lipca 2023 r. zostanie wszczęta procedura przekazania przedmiotowej nieruchomości w drodze darowizny na rzecz Gminy Miasto Łowicz. W przygotowaniu jest treść wniosku do Wojewody Łódzkiego w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie w/w czynności (...)”. Natomiast w odniesieniu do trzeciej z ww. nieruchomości nr 160/1, Starosta wyjaśnił, że do Starostwa nie wpłynęło zawiadomienie Wojewody Łódzkiego o wszczęciu postępowania w sprawie komunalizacji na wniosek gminy ani Gmina Łyszkowice nie występowała o możliwość nabycia przedmiotowej nieruchomości, w związku z czym do chwili udzielenia wyjaśnień nie mogła ona zostać przekazana na rzecz Gminy Łyszkowice.

(akta kontroli str. 235-276, 981)

W przypadku pozostałych 15 nieruchomości stwierdzono, że były one użytkowane przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

**2.6.** W okresie objętym kontrolą, w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie występowały nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Każdorazowo w ewidencji zasobu wskazany był numer księgi wieczystej lub dokument potwierdzający posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości w przypadku jej braku. W EGIB według stanu na 30 kwietnia 2023 r. na 511 nieruchomości, których nie ujęto w ewidencji zasobu, 291 nie miało założonej księgi wieczystej. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego w terminie 24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy starostwie winni byli złożyć we właściwych sądach rejonowych wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego praw.

Dyrektor WGKiN wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie podejmowano działań z zakresu ujawnienia prawa własności SP w księgach wieczystych z uwagi na fakt, że wszystkie nieruchomości znajdujące się w zasobie nieruchomości SP miały uregulowany stan prawny.

Jak wyjaśnił Starosta, w okresie objętym kontrolą nie podejmowano działań celem uregulowania stanu prawnego nierozdysponowanych nieruchomości SP. W 2021 r. wysłano pismo do jednej z gmin powiatu łowickiego z wykazem nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a będących drogami gminnymi, z prośbą o podjęcie działań związanych z uregulowaniem prawa własności na rzecz tejże gminy w stosunku do nieruchomości z wykazu, ale do chwili obecnej nie otrzymano na to pismo żadnej odpowiedzi.

(akta kontroli str. 878, 981, 883, 921-971)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło, na podstawie art. 23 ust. 1-3 pgik, łącznie piętnaście prawomocnych orzeczeń sądu, odpisów aktów notarialnych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych. Dane wynikające z tych dokumentów zostały wpisane do EGIB w dniu otrzymania wniosku (jeden przypadek), po upływie od jednego do 21 dni od daty ich wpływu (12 przypadków), tj. w terminie określonym w art. 23 ust. 7 pgik<sup>61</sup>.

(akta kontroli str. 5-32)

**2.7.** W okresie objętym kontrolą w zasobie gruntów nierozdysponowanych SP, którymi gospodarował Starosta Łowicki nie występowały nieruchomości z obiektami

<sup>61</sup> W jednostkowych przypadkach wpisu dokonano po upływie ponad 30 dni od daty wpływu (odpowiednio 34 i 58 dni).

budowlanymi, spełniających przesłanki określone w art. 60b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>62</sup> - dla który powinny być prowadzone książki obiektu budowlanego.

(akta kontroli str. 921-972)

Starosta zabezpieczał nieruchomości SP przed uszkodzeniem lub zniszczeniem zawierając corocznie polisę ubezpieczeniową uwzględniającą te nieruchomości. Jak oświadczył z upoważnienia Starosty Dyrektor Wydziału Geodezji Kartografii i Nieruchomości, w jednym przypadku zdarzenia na nieruchomości, po otrzymaniu od osoby fizycznej w dniu 14 czerwca 2022 r. pisma w sprawie uszkodzeń spowodowanych przez złamane drzewo, w dniu 12 lipca 2022 r. dokonano oględzin terenu. Wskutek czynności ustalono jednakże, że okolicznością która spowodowała ww. zdarzenie były nadzwyczajne warunki pogodowe (brak winy właściciela).

Ponadto w badanym okresie nie wpływały zgłoszenia dotyczące uszkodzeń nanieśń, nielegalnej wycinki, pożarów czy nielegalnych wysypisk śmieci.

(akta kontroli str. 884, 983-1007)

W latach 2020-2023 Starostwo poniosło w związku z administrowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami nieudostępnionymi SP koszty ogółem odpowiednio:

- w 2020 r. 3 200 zł (koszty ubezpieczeń),
- w 2021 r. 55 086,00 zł (z czego: koszty ubezpieczeń - 3 200 zł, podatki - 47 890 zł, inne/wycinka drzew – 3 996 zł),
- w 2022 r. 52 256 zł (koszty ubezpieczeń - 3 200 zł, podatki - 47 890 zł, inne/wycinka drzew – 3 996 zł),
- w 2023 r. 3 276 zł (koszty ubezpieczeń - 3 200 zł, podatki - 76 zł, inne/wycinka drzew – 3 996 zł).

(akta kontroli str. 983-1007)

**2.8.** W Starostwie obowiązywała w okresie objętym kontrolą instrukcja inwentaryzacyjna wprowadzona Zarządzeniem nr 23/2019 Starosty Łowickiego z dnia 19 marca 2019 r.

Zgodnie z jej postanowieniami:

- na ostatni dzień każdego roku obrotowego przeprowadza się m.in. inwentaryzację:
  - środków trwałych znajdujących się terenie niestrzeżonym (za wyjątkiem gruntów i środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony) - w drodze spisu z natury,
  - gruntów stanowiących i środków trwałych trudno dostępnych oraz aktywów i pasywów ewidencjonowanych na kontach pozabilansowych – w drodze weryfikacji;
- raz w ciągu czterech lat przeprowadza się inwentaryzację środków trwałych, pozostałych środków trwałych w użytkowaniu (za wyjątkiem gruntów i tych do których dostęp jest utrudniony) oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie znajdujących się na terenie strzeżonym;
- terminy i częstotliwość inwentaryzacji ww. aktywów uważa się za dotrzymane, jeżeli rozpoczęto ją nie wcześniej niż w IV kwartale, a zakończono do 15 dnia następnego roku.

W instrukcji nie wyszczególniono odrębnych zasad odnoszących się do nieruchomości Skarbu Państwa.

Na podstawie zapisów ww. instrukcji, Starosta corocznie zarządzał<sup>63</sup> przeprowadzenie inwentaryzacji składników aktywów, ustalając plan, w tym termin

<sup>62</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: ustawa Prawo budowlane.

<sup>63</sup> Zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej w Starostwie Powiatowym w Łowiczu: Nr 64/2020 z dnia 12 listopada 2020 r. (na rok 2020), Nr 60/2021 z dnia 3 listopada 2021 r. (na rok 2021) oraz Nr 20/2022 z dnia 15 listopada 2022 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji.

przedłożenia sprawozdania końcowego z przebiegu inwentaryzacji, natomiast szczegółowe zasady i sposób wykonania czynności inwentaryzacyjnych Starosta powierzał w zarządzeniach przewodniczącemu komisji inwentaryzacyjnej w uzgodnieniu z głównym księgowym Starostwa. Na lata 2020 – 2022 przewidziana była m.in. inwentaryzacja gruntów w drodze weryfikacji poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z danymi wynikającymi z dokumentów oraz ze stanem rzeczywistym wg stanu na ostatni dzień każdego roku. W tych latach wykonanie zarządzeń powierzone było przewodniczącemu komisji oraz głównemu księgowemu.

Corocznie, Dyrektor WGKiN przekazywał do Wydziału Finansowego Starostwa wyciągi z rejestru nieruchomości SP pozostających w trwałym zarządzie, użytkowaniu wieczystym oraz w zasobie, które zawierały informacje o położeniu nieruchomości, numer działki, jej powierzchnię, wskazanie numeru księgi wieczystej oraz wartość nieruchomości. I tak, według dokumentu „Rozliczenie gruntów Skarbu Państwa”:

- na dzień 31 grudnia 2020 r. wartość gruntów SP wyniosła ogółem 69 127,1 tys. zł, w tym odpowiednio: będących w użytkowaniu wieczystym – 45 821 tys. zł, w trwałym zarządzie 13 440 tys. zł oraz gruntów pozostałych – 9 866,1 tys. zł;
- na dzień 31 grudnia 2021 r. 71.095,1 tys. zł, odpowiednio: 47 790,3 tys. zł, 13.395,4 tys. zł oraz 9.909,4 tys. zł;
- na dzień 31 grudnia 2022 r. 77.174,9 tys. zł, w tym odpowiednio: 49 529,2 tys. zł, 18 025,1 tys. zł oraz 9 620,6 tys. zł.

Wskazane wartości gruntów Skarbu Państwa ujęte zostały w kolejnych latach w prowadzonej w Starostwie ewidencji pozabilansowej, na koncie syntetycznym 091 „obce środki trwałe”, dla którego prowadzono konta analityczne: 091-09 „grunty Skarbu Państwa”<sup>64</sup> i 091-01 „środki trwałe budynki - Skarb Państwa”. Zgodnie z obrotami na kontach, wartość zinwentaryzowanych gruntów wyniosła:

- na dzień 31 grudnia 2020 r. ogółem 69.127,1 tys. zł (Bilans otwarcia „BO” 65.349,3 tys. zł zwiększone o 3.777,8 tys. zł);
- na dzień 31 grudnia 2021 r. ogółem 71.095,1 tys. zł (BO 69.127,1 tys. zł zwiększone o 2.128,0 tys. zł, pomniejszone o 160,0 tys. zł);
- na dzień 31 grudnia 2022 r. ogółem 77.174,9 tys. zł (BO 71.095,1 tys. zł tys. zł zwiększone o 6.368,6 tys. zł i pomniejszone o 288,8 tys. zł).

W ramach przeprowadzanej inwentaryzacji, dokumentację źródłową potwierdzającą jej przeprowadzenie stanowił: protokół<sup>65</sup> z inwentaryzacji przeprowadzony drogą weryfikacji sald SP, gdzie latach objętych kontrolą wskazywano :

- na dzień 31 grudnia 2020 r. grunty SP przed weryfikacją i po weryfikacji 69.127,1 tys. zł (brak różnic);
- na dzień 31 grudnia 2021 r. grunty SP przed i po weryfikacji 71.095,1 tys. zł (brak różnic);
- Na dzień 31 grudnia 2022 r. grunty SP przed weryfikacją i po weryfikacji 77.174.920,00 zł (brak różnic); grunty SP gr. II przed weryfikacją i po weryfikacji 56.740,41 zł (brak różnic); grunty SP gr. I przed weryfikacją i po weryfikacji 355.891,20 zł (brak różnic); tj. łącznie nieruchomości na kwotę 77.587.551,61 zł.

Powyższe dane weryfikowano z rejestrami nieruchomości SP pozostawających w trwałym zarządzie i użytkowaniu, użytkowaniu wieczystym i pozostałymi nieruchomościami, wskazującymi, że:

- Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. inwentaryzacją objęto 23 nieruchomości w trwałym zarządzie/użytkowaniu o powierzchni 1,1601 ha i wartości 13.440 zł; 56 pozycji użytkowania wieczystego (zestawienie nie zostało

<sup>64</sup> System finansowo-księgowy wersja 2.03

<sup>65</sup> Protokół sporządzony w dniu 13 stycznia 2023 r. według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wskazujący na przeprowadzenie inwentaryzacji metodą weryfikacji sald aktywów i pasywów.

wyodrębnione na poszczególne działki, tj. obiekty inwentarzowe<sup>66</sup>) o powierzchni 569,9121 ha i wartości 45821,0 tys. zł; oraz 647 nieruchomości SP pozostających w zasobie o powierzchni 234,9861 ha i wartości 986,6 tys. zł<sup>67</sup>. Łączna liczba i wartość nieruchomości objętych inwentaryzacją wyniosła odpowiednio 670<sup>68</sup> działek o wartości 60.247,6 zł.

- Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. inwentaryzacją objęto: 22 nieruchomości w trwałym zarządzie/użytkowaniu o powierzchni 8,0431 ha i wartości 13.395,4 tys. zł; 55 pozycji użytkowania wieczystego (zestawienie nie zostało wyodrębnione na poszczególne działki, tj. obiekty inwentarzowe<sup>69</sup>) o powierzchni 569,2301 ha i wartości 47.905,8 tys. zł oraz 645 pozostałych o powierzchni 232,5307 ha i wartości 9.909,4 tys. zł. Łączna liczba i wartość nieruchomości objętych inwentaryzacją wyniosła odpowiednio 667<sup>70</sup> działek o 71.210,6 zł.
- Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. inwentaryzacją objęto: 42 nieruchomości w trwałym zarządzie/użytkowaniu o powierzchni 28,1170 ha i 18.025.084,00 zł, 93 pozycji użytkowania wieczystego (zestawienie nie zostało wyodrębnione na poszczególne działki, tj. obiekty inwentarzowe<sup>71</sup>) o powierzchni 569,2301 ha i wartości 49.529.247,00 zł oraz 640 nieruchomości SP pozostających w zasobie o powierzchni 217,9565 ha i wartości 9.620.589,00 zł. Łączna liczba i wartość nieruchomości objętych inwentaryzacją wyniosła odpowiednio 682<sup>72</sup> działek o wartości 77.174,9 tys. zł. Ponadto w 2022 r. inwentaryzowano budynki i budowle będące własnością SP, tj.: w 2022 r. – sześć budynków o wartości 323.445,89 zł i budowle o wartości 56.740,41 zł, w 2021 r.

Powyższe wskazuje, że w poszczególnych latach inwentaryzacją nie objęto wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa którymi gospodaruje Starosta, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

Wyniki przeprowadzonych inwentaryzacji na koniec lat: 2020, 2021 i 2022 zostały udokumentowane w protokołach spisanych odpowiednio w dniach: 15 stycznia 2021 r., 14 stycznia 2022 r. i 13 stycznia 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 535-863)

**2.9.** W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych i wewnętrznych w zakresie gospodarowania przez Starostę nieruchomościami Skarbu Państwa i ich opodatkowania.

W okresie od czerwca 2022 r. do listopada 2022 r. przeprowadzona została przez Wojewodę Łódzkiego kontrola sposobu gospodarowania przez Starostę nieruchomościami Skarbu Państwa<sup>73</sup>, dotycząca m.in. prowadzenia ewidencji tych nieruchomości, ich udostępniania, planowania sposobu wykorzystania zasobu oraz sporządzania sprawozdawczości rocznej. W wystąpieniu pokontrolnym jako prawidłowe oceniono działania dotyczące: zagospodarowania nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa, sporządzania sprawozdań, a także opracowania planu wykorzystania zasobu na lata 2022-2024.

<sup>66</sup> Wskazywało na nazwę przedsiębiorstwa, jednostki organizacyjnej, osoby fizycznej; położenie nieruchomości (adres) powierzchnię w ha i wartość w zł.

<sup>67</sup> Dokument zawierał w odniesieniu do objętych nim działek informację o położeniu nieruchomości, obrębie, numerze działki, powierzchni w ha, nr KW (lub innego dokumentu) oraz wartość ustaloną na poszczególnej działce.

<sup>68</sup> Wyliczeniami nie objęto zestawienia użytkowania wieczystego z uwagi na fakt, że prezentował dane w odniesieniu do adresu nieruchomości a nie działki identyfikowanej jako obiekt inwentarzowy.

<sup>69</sup> Wskazywało na nazwę przedsiębiorstwa, jednostki organizacyjnej, osoby fizycznej; położenie nieruchomości (adres) powierzchnię w ha i wartość w zł.

<sup>70</sup> Wyliczeniami nie objęto zestawienia użytkowania wieczystego z uwagi na fakt, że prezentował dane w odniesieniu do adresu nieruchomości a nie działki identyfikowanej jako obiekt inwentarzowy.

<sup>71</sup> Wskazywało na nazwę przedsiębiorstwa, jednostki organizacyjnej, osoby fizycznej; położenie nieruchomości (adres) powierzchnię w ha i wartość w zł.

<sup>72</sup> Wyliczeniami nie objęto zestawienia użytkowania wieczystego z uwagi na fakt, że prezentował dane w odniesieniu do adresu nieruchomości a nie działki identyfikowanej jako obiekt inwentarzowy.

<sup>73</sup> Kontrola obejmowała okres od 21 marca 2019 r. do 31 maja 2022 r.

W odniesieniu do sposobu prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości SP w zakresie nieruchomości nierozdysponowanych i oddanych w użytkowanie wieczyste stwierdzono uchybienia polegające na braku wskazania zagospodarowania nieruchomości i jej przeznaczenia w MPZP/SUiKZP.

(dowód: akta kontroli str. 972-982)

**2.10.** W latach 2020-2023 nie wpływały do Starostwa skargi ani wnioski związane z nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa bądź z gospodarowaniem nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione.

(dowód: akta kontroli str. 894-920)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP sporządzony przez Starostę na lata 2022-2024 i przekazany do akceptacji Wojewody w dniu 4 marca 2022 r. w załączniku nr 1 będącym wykazem nieruchomości stanowiącym zasób, obejmował 657 nieruchomości (działek) na 723 ujęte w ewidencji zasobu na dzień 31 grudnia 2021 r. oraz na 666 nieruchomości SP ujętych w rocznym<sup>74</sup> sprawozdaniu za 2021 r., co wskazuje, że nie został sporządzony zgodnie z art. 23 ust. 1db) pkt 1) ugn, zgodnie z którym to przepisem

*Jak oświadczył z upoważnienia Starosty Dyrektor Wydziału Geodezji, Kartografii i Nieruchomości Plan wykorzystania zasobu jest i był przygotowywany przez wyznaczonego pracownika wydziału, który zobowiązany był do wykonywania czynności związanych z przygotowaniem Planu w sposób prawidłowy i terminowy. Każdorazowo przedłożony Plan, został przez Wojewodę zatwierdzony.*

(dowód: akta kontroli str. 510-534, 881, 921-971)

2. Starosta w sposób nienależyty, niezgodny z zasadami prawidłowej gospodarki o których mowa w art. 12 ugn, nadzorował nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa, dopuszczając do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione. Powyższe stwierdzono w przypadku 15 nieruchomości nierozdysponowanych, z 32 objętych oględzinami: I tak:

- w przypadku 10 działek stwierdzono, że były one wykorzystywane bezumownie na potrzeby rolne (występowanie upraw lub ich pozostałości po dokonanych zbiorach)<sup>75</sup>;
- 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

<sup>74</sup> sporządzonym w dniu 27 kwietnia 2022 r.

<sup>75</sup> Dotyczyło to działek: nr 299/2 położonej w obrębie Sypień, jednostka ewidencyjna - Nieborów oznaczonej w EGiB nr ID: 100509\_2.0020.299/2 o powierzchni (w [ha]): 0,04; nr 262 położonej w obrębie Przemysłów, jednostka ewidencyjna - Chąšno oznaczonej w EGiB nr ID: 100503\_2.0012.262 o powierzchni (w [ha]): 0,16; nr 204/1 położonej w obrębie Bąków Górny, jednostka ewidencyjna - Zduny oznaczonej w EGiB nr ID: 100510\_2.0002.204/1 o powierzchni (w [ha]): 0,3; nr 85/2 położonej w obrębie Leśniczówka, jednostka ewidencyjna - Bielawy oznaczonej w EGiB nr ID: 100502\_2.0014.85/2 o powierzchni (w [ha]): 0,5; nr 136 położonej w obrębie Waliszew Dworski, jednostka ewidencyjna - Bielawy oznaczonej w EGiB nr ID: 100502\_2.0035.136 o powierzchni (w [ha]): 0,11; nr 11/1 położonej w obrębie Stare Piaski, jednostka ewidencyjna - Bielawy oznaczonej w EGiB nr ID: 100502\_2.0042.11/1 o powierzchni (w [ha]): 0,0456; nr 13/3 położonej w obrębie Stare Orenice, jednostka ewidencyjna - Bielawy oznaczonej w EGiB nr ID: 100502\_2.0029.13/3 o powierzchni (w [ha]): 0,206; nr 36/6 położonej w obrębie Stare Orenice, jednostka ewidencyjna - Bielawy oznaczonej w EGiB nr ID: 100502\_2.0029.36/6 o powierzchni (w [ha]): 0,2977; nr 37/1 położonej w obrębie Stare Orenice, jednostka ewidencyjna - Bielawy oznaczonej w EGiB nr ID: 100502\_2.0029.37/1 o powierzchni (w [ha]): 0,4896; nr 335 położonej w obrębie Zabostów Duży, jednostka ewidencyjna - Gmina Łowicz oznaczonej w EGiB nr ID: 100507\_2.0023.335 o powierzchni (w [ha]): 0,25.

- zamknięty, z umieszczonymi na ich terenie działki elementami drobnej architektury (altanki i/lub ławki, huśtawki, „trampoliny” ogrodowe)<sup>76</sup>;
- 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)<sup>77</sup>.

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.

(dowód: akta kontroli str. 235-276, 886-887)

3. Inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa przeprowadzana była w latach 2020-2022 w sposób nierzetelny i niezgodny z art. 26 i 27 uor<sup>78</sup>, bowiem nie obejmowała wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, którymi według zasobu w ww. okresie gospodarował Starosta, w każdym badanych lat nie ujawniając różnic i rozbieżności pomiędzy porównywanymi zasobami i ewidencjami. Inwentaryzacją bowiem objęto odpowiednio:
- 647 działek pozostałych w sytuacji gdy ewidencja zasobu na dzień 31 grudnia 2020 r. obejmowała 653 działki;
  - 645 działek pozostałych, w sytuacji gdy ewidencja zasobu na dzień 31 grudnia 2021 r. obejmowała 652 działki;
  - 640 działek pozostałych, w sytuacji gdy ewidencja zasobu na dzień 31 grudnia 2022 r. obejmowała 642 działki.

Ponadto dokumenty źródłowe stanowiące podstawę inwentaryzacji oraz dokumentowały jej przebieg uniemożliwiały potwierdzenie liczby zinwentaryzowanych działek oddanych w użytkowanie wieczyste, w sytuacji gdy ewidencja nieruchomości przekazanych w użytkowanie wieczyste prowadzona jest w podziale na poszczególne działki. Odnosząc się do ich powierzchni, w poszczególnych latach zinwentaryzowano:

- w 2021 r. nieruchomości o powierzchni 569,7015 ha, podczas gdy ewidencja nieruchomości przekazanych w użytkowanie wieczyste na dzień 31 grudnia 2021 r. wskazywała na 348 działek o powierzchni 569,6694 ha,
- w 2022 r. nieruchomości o powierzchni 569,2301 ha podczas gdy ewidencja nieruchomości przekazanych w użytkowanie wieczyste na dzień 31 grudnia 2022 r. wskazywała na 347 działek o powierzchni 569,4160 ha.

Jak wyjaśnił Główny Księgowy Powiatu *Wydział Finansowy prowadzi ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa pozabilansowo. Ewidencja prowadzona jest na koncie syntetycznym 091 „Obce środki trwałe”, do którego utworzono konto analityczne 091-09 „Grunty Skarbu Państwa”, 091-01 „Środki trwałe budynki Skarb Państwa”, 091-02 „środki trwałe gr II. Skarb Państwa”. Na koncie tym ujmowane są zbiorcze wartości nieruchomości Skarbu Państwa w podziale na zasób, użytkowanie oraz trwały zarząd. Zmiany na koncie są dokonywane na koniec roku budżetowego na podstawie wykazu nieruchomości w poszczególnym podziale otrzymanym*

<sup>76</sup> Dotyczyło to działek: nr 259/7 położonej w obrębie Skaratki, jednostka ewidencyjna - Domaniewice oznaczonej w EGiB nr ID: 100504\_2.0013.259/7 o powierzchni (w [ha]): 0,4891 oraz nr 133/3 położonej w obrębie Łaźniki, jednostka ewidencyjna - Zduny oznaczonej w EGiB nr ID: 100510\_2.0008.133/3 o powierzchni (w [ha]): 0,09;

<sup>77</sup> Dotyczyło to działek: nr 133/5 położonej w obrębie Piaski, jednostka ewidencyjna - Nieborów oznaczonej w EGiB nr ID: 100509\_2.0018.133/5 o powierzchni (w [ha]): 0,1566; nr 102 położonej w obrębie Seroki, jednostka ewidencyjna - Łyszkowice oznaczonej w EGiB nr ID: 100508\_2.0013.102 o powierzchni (w [ha]): 0,1522 oraz nr 61 położonej w obrębie Sobota, jednostka ewidencyjna - Bielawy oznaczonej w EGiB nr ID: 100502\_2.0027.61 o powierzchni (w [ha]): 0,176.

<sup>78</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.).



z wydziału merytorycznego. Inwentaryzacja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona jest w drodze weryfikacji, czyli porównania danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją zasobu nieruchomości przekazanej Wydziałowi Finansowemu przez wydział prowadzący ewidencję zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 535-839, 876)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta nie sprawował właściwego i rzetelnego nadzoru nad zagospodarowaniem nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa, dopuszczając do gospodarowania 15 (z 32 objętych oględzinami) nieruchomościami przez podmioty niedysponujące tytułem prawnym do tych nieruchomości. Starosta zgodnie z obowiązującymi zasadami opracował, a następnie w miarę możliwości realizował Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024, przy czym Plan ten w załączniku nr 1 nie obejmował wszystkich nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu. W Starostwie przeprowadzano coroczną inwentaryzację nieruchomości SP nie obejmując jednak części nieruchomości ujętych w zasobie Skarbu Państwa.

### 3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

3.1. W kontrolowanym okresie Starosta opłacał na rzecz jednego organu podatkowego, tj. Wójta Gminy Nieborów podatki lokalne (podatek od nieruchomości i podatek leśny) w latach 2021-2023 w nw. wysokościach:

- w 2021 r. - 47 890 zł od 10 działek gruntowych o łącznej powierzchni 1,36267 ha oraz podatek leśny w kwocie 196,52 zł od 17 działek o łącznej powierzchni 4,5385 ha);
- w 2022 r. - 49 056 zł (podatek od 10 działek gruntowych o łącznej powierzchni 1,36267 ha);
- w 2023 r. - 76 zł<sup>79</sup> (podatek leśny od jednej działki o powierzchni 200m<sup>2</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 133-200)

Na podstawie analizy deklaracji podatkowych za lata 2021 - 2023<sup>80</sup> stwierdzono, że Starosta prawidłowo określił wysokość podatku od nieruchomości i podatku leśnego w oparciu o obowiązujące stawki podatkowe<sup>81</sup>, uwzględniając kategorie nieruchomości oraz ich powierzchnie ujęte w EGIB.

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora WGKiN w poprzednich latach m.in. na rok 2020 nie były składane deklaracje na podatek od nieruchomości i podatek leśny z uwagi na brak wezwań ze strony Gminy Nieborów w przedmiotowym zakresie Ponadto p.o. Zastępcy Dyrektora WGKiN wyjaśnił, że deklaracje na podatek leśny na lata 2022 i 2023 nie były składane z uwagi na uzyskane od Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego informacje o nabyciu nieruchomości objętych uprzednio podatkiem

<sup>79</sup> Zmniejszenie wymiaru podatku w 2023 r. wynikało z dokonania zamiany 9 z 10 działek będących uprzednio przedmiotem opodatkowania tj.: 716/17, 716/22, 716/23, 716/24, 716/25, 716/26, 716/27, 716/28, 716/29 położonych w obrębie Bełchów – Gminy Nieborów. Nieruchomości zamienne stanowiły działki o numerach: 39/9, 39/10, 39/11, 39/17, 39/18; 105/1; 105/4; 105/5; 106/1; 113, 144; 145; 147; 148; 114/1; 452/2; 464/3; 582/4; 190; 224 na terenie Gminy Zduny.

<sup>80</sup> Analiza dotyczyła wszystkich spraw (100%) w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego.

<sup>81</sup> Odpowiednio: uchwały Rady Gminy Nieborów (nr XLVIII/212/2017 z dnia 27 października 2017 r., nr XXX/179/20 z dnia 26 października 2020 r. i XLIV/258/21 z dnia 25 października 2021 r. oraz ustawę z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 888) - równowartość pieniężna 0,220 m<sup>3</sup> drewna, obliczana według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy wg Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2020 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2020 r. wynoszącej 196,84 zł/1m<sup>3</sup> tj. 43,30 zł/ha zł (tu: 4,5385 ha x 43,30 zł).

leśnym przez Skarb Państwa – GDDKiA i związany z tym brak podstaw do zapłaty podatku przez Skarb Państwa – Starostę Łowickiego w tym zakresie<sup>82</sup>.

W badanym okresie Starostwo nie korzystało z ulg w spłacie należności podatkowych z tytułu podatków lokalnych, ponieważ jak wyjaśnił Starosta *poza Gminą Nieborów nie było innych wezwań do zapłaty podatków*.

(dowód: akta kontroli str. 890-892)

Zgodnie z informacjami posiadanymi przez Starostwo, nieruchomości Skarbu Państwa o klasoużytku „dr” na terenie powiatu łowickiego obejmowały 103 pozycje o łącznej powierzchni 23,7801 ha, a 63 z nich o powierzchni 8,3988 ha, ujęte w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania zasobem jako nieruchomości nierozdysponowane, stanowiły drogi, które wg informacji Urzędu nie stanowiły dróg publicznych i nie były w trwałym zarządzie lub innej formie władania innych podmiotów lub osób, tj. nieruchomościami tymi gospodarował Starosta<sup>83</sup> i ponadto według EGiB stanowiły nieruchomości dla których właścicielem/posiadaczem samoistnym w udziale 1/1 był Skarb Państwa. Starosta w okresie objętym kontrolą nie opłacał podatku od tych nieruchomości, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto Starosta nie zgłaszał do opodatkowania i nie opłacał podatku:

- za 2020 r. od nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 2,0565 ha (sześć nieruchomości/działek);
- za 2021 r. od nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 1,8367 ha (pięć nieruchomości/działek);
- za 2022 r. od nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 0,8188 ha (trzy nieruchomości/działki);
- za 2023 r. od nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 1,8188 ha, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 983-1007)

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

Stwierdzone  
nieprawidłowości

1. Starostwo nie przeprowadziło analizy nierozdysponowanych nieruchomości SP pod kątem ich opodatkowania, w konsekwencji czego w okresie objętym kontrolą nie obejmowano obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego części nieruchomości Skarbu Państwa, wobec których według EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki. Działanie to było niezgodne z art. 3 w związku z art. 6 ust 9, ust. 9a, i ust. 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>84</sup> oraz art. 6 ust. 5 ustawy o podatku leśnym<sup>85</sup>. W myśl ww. przepisów, w przypadku, gdy nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa znajduje się w posiadaniu innego podmiotu, podatnikiem podatku od nieruchomości jest ten podmiot. Jeżeli jednak nieruchomości nie zostały przekazane na rzecz innego podmiotu, ani nie są wykorzystywane bezumownie, podatnikiem jest ich właściciel, czyli Skarb Państwa. W myśl ww. przepisów podatnicy zobowiązani zostali do terminowego składania deklaracji podatkowych, na formularzu według ustalonego wzoru i wpłacania – bez wezwania – obliczonego w deklaracji podatku do właściwego organu podatkowego. Obowiązek składania informacji o nieruchomościach

<sup>82</sup> Starostwo kierowało w tej sprawie pisma (z dnia 24.06.2022 r. oraz z dnia 01.07.2022 r.) w sprawie m.in. uzyskania informacji dotyczących decyzji o oddaniu tych nieruchomości w trwały zarząd na rzecz GDDKiA.

<sup>83</sup> Numery identyfikacyjne działek w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 poz. 70 ze zm.), dalej „upioł”

<sup>85</sup> Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 poz. 888 ze zm.)

i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ww. ustawy. Powyższe stwierdzono w przypadku:

- a) 63 nieruchomości o klasoużytku „dr” o powierzchni 8,3988 ha, które wg informacji Urzędu nie stanowiły dróg publicznych, w konsekwencji czego nie podlegały zwolnieniu na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4) upioli i nie były w trwałym zarządzie lub innej formie władania innych podmiotów lub osób;
- b) w 2020 r. od nieruchomości gruntowych klasoużytków B, Ba, Bp i Bi o łącznej powierzchni 2,0565 ha (sześć nieruchomości/działek<sup>86</sup>), w 2021 r. od nieruchomości gruntowych klasoużytków B, Ba, Bp, Bi i Br o łącznej powierzchni 1,8367 ha (pięć nieruchomości/działek<sup>87</sup>); w 2022 r. nieruchomości gruntowych klasoużytków B, Ba, i Bi o łącznej powierzchni 0,8188 ha (trzy nieruchomości/działki<sup>88</sup>) oraz w 2023 r. od nieruchomości gruntowych klasoużytków B, Bp, Ba, i Bi o łącznej powierzchni 1,8188 ha (cztery nieruchomości/działki<sup>89</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 983-1007, 921-971)

W powyższej sprawie Starosta wyjaśnił, że: „*Poza otrzymanym w 2021 r. wezwaniem od Gminy Nieborów, które wskazywało na konieczność złożenia deklaracji podatkowej – nie były składane deklaracje na podatki lokalne oraz podatki leśne obejmujące nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, z uwagi na to, iż w przedmiotowym zakresie nie było wezwań ze strony innych gmin*”.

(dowód: akta kontroli str. 890-892)

NIK wskazuje, że w ramach reprezentowania Skarbu Państwa mieści się również obowiązek uiszczenia podatku od nieruchomości. Zasadą wynikającą z upioli czy ustawy o podatku leśnym przepisów jest to, że Starosta winien zidentyfikować nieruchomości co do których spoczywa na nim obowiązek podatkowy, w imieniu Skarbu Państwa, składać deklaracje na podatek od nieruchomości, jak również bez wezwania uiszczać ten podatek, w odniesieniu do tych nieruchomości co do których nie stwierdzono przypadków faktycznego gospodarowania nimi przez inny podmiot (także bezumownie). Ponadto NIK zwraca uwagę, że obowiązek składania deklaracji na podatek od nieruchomości i podatek leśny, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów właściwej ustawy.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta terminowo składał właściwym organom podatkowym deklaracje na podatek od nieruchomości, a także terminowo opłacał podatki w nich naliczone, prawidłowo określając wysokość należności w oparciu o obowiązujące stawki podatkowe, uwzględniając kategorie nieruchomości oraz powierzchnie wynikające z EGIB. Jednocześnie nie przeprowadzono analizy pozostałych nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, co do których na podstawie EGIB istniały uzasadnione przesłanki objęcia ich obowiązkiem podatkowym.

<sup>86</sup> Były to działki o numerach: 100501\_1.0001.2511/21; 100501\_1.0001.2512/27; 100501\_1.0005.4670/1; 100507\_2.0016.278; 100509\_2.0005.305; 100509\_2.0005.306.

<sup>87</sup> Były to działki (jw.): 100501\_1.0001.2512/27; 100507\_2.0010.159; 100507\_2.0016.278; 100509\_2.0005.305; 100509\_2.0005.306.

<sup>88</sup> Były to działki: 100501\_1.0001.2512/27; 100509\_2.0005.305; 100509\_2.0005.306.

<sup>89</sup> Były to działki: 100501\_1.0001.2512/27; 100507\_2.0016.278; 100509\_2.0005.305; 100509\_2.0005.306.

## IV. Wnioski i uwagi

Najwyższa Izba Kontroli formułuje następujące wnioski pokontrolne:

1. Podjęcie skutecznych działań mających na celu uzupełnienie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie nieruchomości, którymi w imieniu Skarbu Państwa gospodarować powinien Starosta;
2. Ujmowanie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa danych zgodnych ze stanem faktycznym i z katastrzem nieruchomości;
3. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, poprzez ujmowanie wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa będących we władaniu Starosty, a także wykazywanie w nich wszystkich wymaganych danych, zgodnych ze stanem faktycznym.
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. Obejmowanie coroczną inwentaryzacją wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, gospodarowanych przez Starostę.
7. Podjęcie skutecznych działań celem ustalenia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego.
8. Uwzględnianie w deklaracjach podatkowych (w tym w korektach) i opłacanie podatku od nieruchomości i podatku leśnego od wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa podlegających obowiązkowi podatkowemu.

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.



## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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


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

Łódź, ..29... wrzesień 2023 r.

Kontroler  
Andrzej Pietrzyk  
główny specjalista k.p.

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
p.o. Dyrektor  
Piotr Walczak

  
.....  
podpis

