



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.09.2023

Mariusz Węgrzynowski  
Starosta Tomaszowski  
ul. Św. Antoniego 41,  
97-200 Tomaszów Mazowiecki

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.178.2023  
Komisji Rozstrzygającej z dnia 5 grudnia 2023 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi  
ul. Kilińskiego 210, 93-106 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 Tomaszowie Mazowieckim (dalej: <i>Starostwo</i> ), Ul. Św. Antoniego 41, 97-200 Tomaszów Mazowiecki.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Mariusz Węgrzynowski – Starosta Tomaszowski od dnia 27 listopada 2018 r. (dalej: <i>Starosta</i> ).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. 2. Realizacja pozostałych zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. 3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Emilia Wyciszkievicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/96/2023 z dnia 24 maja 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-3)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.



## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Starosta nie w pełni prawidłowo i rzetelnie gospodarował nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Ewidencja zasobu tych nieruchomości prowadzona była nieprawidłowo i nierzetelnie. Także nie w pełni właściwie realizowane były pozostałe zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami, w tym z opodatkowaniem.

Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w zakresie nieruchomości nierozdysponowanych, prowadzona była nierzetelnie i niezgodnie z obowiązującymi przepisami. W konsekwencji nierzetelna była także ewidencja pozabilansowa tych nieruchomości oraz sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W zasobie m.in.: nieprawidłowo oznaczano nieruchomości, nie zaewidencjonowano części nieruchomości, które spełniały przesłanki do ujęcia w zasobie, lub nie usunięto części nieruchomości, które zgodnie z posiadaną dokumentacją lub na podstawie przepisów nie powinny figurować w zasobie - w tym m.in. nieruchomości, które z dniem 27 maja 1990 r., z mocy prawa, stały się własnością gmin. Starosta nie prowadził wykazu/ewidencji nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin, co utrudniało prawidłowe ustalenie zasobu Skarbu Państwa i zostało uznane przez NIK za nierzetelne. Za nierzetelną uznano także przeprowadzoną w badanym okresie inwentaryzację nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, która nie ujawniła błędnych wpisów i braków w zasobie.

Od sierpnia 2022 r., wbrew obowiązującym przepisom, Starosta wykonywał powierzone zadania z zakresu geodezji i kartografii bez pomocy geodety powiatowego. Podejmowane w Starostwie działania celem zatrudnienia geodety, spełniającego ustawowe wymagania, były nieskuteczne. Na badanych próbach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków oraz rejestrze cen nieruchomości.

Starosta zgodnie z obowiązującymi zasadami opracował, a następnie realizował plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W badanym okresie rzetelnie weryfikował sposób zagospodarowania nieruchomości po zakończeniu umowy najmu lub dzierżawy. Ustalał także i egzekwował wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa. Pomimo podejmowanych działań, w Starostwie nie zidentyfikowano jednak wielu przypadków nieuprawnionego użytkowania nieruchomości, co stwarzało zagrożenie nabycia prawa własności tych nieruchomości w drodze zasiedzenia. W toku przeprowadzonych przez NIK oględzin ustalono, że prawie połowa poddanych oględzinom nieruchomości Skarbu Państwa była użytkowana przez podmioty nieuprawnione<sup>3</sup>, bez wiedzy Starosty.

W badanym okresie Starosta podejmował działania celem regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, jednak pomimo tego, dla wielu działek stan prawny nie został dotychczas uregulowany, co wynikało z pracochłonności procedur oraz niewystarczającego dofinansowania.

Starosta opłacał podatek od nieruchomości oraz podatek leśny od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, jednak opodatkowaniem, wbrew obowiązującym przepisom, nie objęto niektórych działek i budynków ujętych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Szacowana kwota nieopłaconego w badanym okresie podatku od tych nieruchomości wynosiła około 15 tys. zł. Na badanych próbach stwierdzono, że z jednym wyjątkiem deklaracje podatkowe były terminowo składane, a zobowiązania terminowo regulowane. Podatek obliczano

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> W jednym przypadku Starosta nie miał wiedzy, czy nieruchomość zajmuje uprawniony podmiot.

z zastosowaniem aktualnych stawek, jednak stwierdzono przypadki przyjęcia do opodatkowania nieprawidłowej powierzchni gruntu, a także opodatkowania działek rolnych, które zgodnie z przepisami nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Ewidencja nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym<sup>5</sup>, do dnia 31 lipca 2022 r. w Starostwie funkcjonował Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: *WGIGN*), w którego skład wchodziły:

- Zespół ds. ewidencji gruntów i budynków, realizujący m.in. zadania z zakresu prowadzenia dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków, w tym bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>6</sup>, utrzymywania operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych oraz modernizacji ewidencji;
- Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, realizujący m.in. zadania z zakresu prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- Zespół ds. gospodarki nieruchomościami, realizujący zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym w m.in. ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, sporządzania sprawozdań z gospodarowania tymi nieruchomościami, zabezpieczania ich przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, sprzedaży, udostępniania, wywłaszczenia, zwrotu, regulacji stanów prawnych nieruchomości, realizacji przepisów ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych praw własności nieruchomości.

Od dnia 1 sierpnia 2022 r., w wyniku reorganizacji<sup>7</sup>, z ww. wydziału wyodrębniono dwie odrębne komórki organizacyjne, tj.:

- Wydział Gospodarki Nieruchomościami (dalej: *WGN*), który przejął zadania Zespołu ds. gospodarki nieruchomościami;
- Wydział Geodezji i Kartografii (dalej: *WGİK*), w którego skład wszedł Zespół ds. ewidencji gruntów i budynków oraz Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

(dowód: akta kontroli str. 4-65)

Na podstawie zakresów obowiązków<sup>8</sup> naczelnikom ww. wydziałów powierzono m.in. prawidłowe organizowanie i bezpośrednie nadzorowanie pracy wydziału oraz wykonywanie innych czynności zleconych przez przełożonych, zaś pozostałym pracownikom powierzono realizację poszczególnych zadań przypisanych danemu wydziałowi w regulaminie organizacyjnym Starostwa.

<sup>4</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>5</sup> Regulamin Organizacyjny Starostwa przyjęty uchwałą nr 681/2017 Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 31 maja 2017 r.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm., dalej: *ustawa prawo geodezyjne i kartograficzne*.

<sup>7</sup> Regulamin Organizacyjny Starostwa przyjęty uchwałą nr 1009/2022 Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 23 czerwca 2022 r., ze zm. z dnia 5 lipca 2022 r.

<sup>8</sup> Zakresy zostały podpisane przez pracowników.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2020, 2021, 2022 i 2023 r.:

- realizacją zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym ich opodatkowaniem i ewidencjonowaniem, zajmowało się sześciu, pięciu, siedmiu i siedmiu pracowników<sup>9</sup>;
- realizacją zadań związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków zajmowało się ośmiu, siedmiu, ośmiu i 12 pracowników<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 67-107)

Starosta wyjaśnił, że od dnia obowiązywania przepisu art. 23 ust. 1 da ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>11</sup> (tj. od 9 września 2021 r.), zobowiązującego starostów do sporządzenia planu wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa, realizacja tego zadania została powierzona Naczelnikowi ówczesnego WGiGN oraz pracownikom, których zakresy obowiązków obejmowały zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 72)

Większość pracowników ww. wydziałów (29 osób spośród 33) posiadała niezbędne doświadczenie zawodowe i wykształcenie z zakresu geodezji i kartografii, gospodarki przestrzennej, budownictwa, prawa, finansów i rachunkowości, ekonomii, informatyki. Jak wyjaśnił Starosta, pozostali czterej pracownicy, posiadający wykształcenie humanistyczne, ogólnokształcące i zawodowe, przyuczali się do pracy pod nadzorem pracowników merytorycznych. Wcześniejsze, wielokrotnie ogłaszane nabory na stanowisko geodety nie zostały rozstrzygnięte, z uwagi na brak osób z kwalifikacjami geodezyjnymi. Ponieważ na emeryturę odeszło siedmiu pracowników, zdecydowano się na obniżenie kryteriów naboru.

(dowód: akta kontroli str. 68-72, 108-112)

Według dokumentacji kadrowej, w szkoleniach, kursach oraz webinarach związanych z realizacją zadań służbowych uczestniczyło 12% pracowników<sup>12</sup>.

Starosta wyjaśnił, że każdego roku w budżecie powiatu zaplanowane były środki na szkolenia pracowników Starostwa. Tym samym wszyscy pracownicy mieli zapewnioną możliwość udziału w szkoleniach.

Naczelnik WGN wyjaśniła m.in., że wprowadzenie w 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego spowodowało znaczne ograniczenia w przeprowadzaniu kursów i szkoleń, niemniej jednak pracownicy byli sukcesywnie na nie kierowani. Część szkoleń została odwołana przez organizatorów. Z uwagi na fakt, iż szkolenia odbywały się wyłącznie na koszt pracodawcy, w formie on-line, w godzinach pracy, ze względów ekonomicznych na szkolenie kierowano jedną osobę, zgodnie z zakresem jej czynności, ale udział w szkoleniu brali wszyscy pracownicy wydziału.

Naczelnik WGiK wyjaśnił m.in., że w 2020 r. pracownikami wydziału były osoby w wieku przedemerytalnym, z dużym doświadczeniem. Żadna z nich już na tę chwilę nie pracuje. Spośród pięciu zatrudnionych na ich miejsce pracowników, obecnie pracuje tylko jeden. Kolejni zatrudniani pracownicy odbywali służbę przygotowawczą, zapoznawali się ze stanowiskiem i dopiero teraz osiągają poziom gotowości do dalszych szkoleń zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 68-73, 108-112, 127-138)

W Starostwie w okresie od 2010 r. do 31 lipca 2022 r. na stanowisku geodety powiatowego zatrudniona była osoba posiadająca: dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku geodezyjnym, uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii<sup>13</sup>, 2-letni staż pracy w urzędach administracji rządowej lub w organach jednostek samorządu

<sup>9</sup> W przeliczeniu na etaty. Zadania te w badanym okresie wykonywało łącznie 10 osób.

<sup>10</sup> W przeliczeniu na etaty. Zadania te w badanym okresie wykonywały łącznie 23 osoby.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm., dalej: *ugn*.

<sup>12</sup> Czterech spośród 33.

<sup>13</sup> Uprawnienia o których mowa w art. 43 pkt 1 i 2 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne.

terytorialnego oraz korzystająca w pełni z praw cywilnych i obywatelskich, tj. spełniająca wymogi określone dla geodety powiatowego w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni<sup>14</sup>. Od dnia 1 sierpnia 2022 r. stanowisko geodety powiatowego nie było obsadzone (co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 1).

(dowód: akta kontroli str. 72)

W badanym okresie w Starostwie obowiązywały ustalone zarządzeniami Starosty zasady regulujące gospodarkę zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, dotyczące określania:

- stawek czynszu: gruntów wchodzących w skład zasobu do oddania w dzierżawę<sup>15</sup>, lokali i budynków mieszkalnych oraz użytkowych wchodzących w skład zasobu<sup>16</sup>;
- procedur regulujących szczegółowy tryb zawierania umów najmu lub dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład zasobu z nowymi najemcami i dzierżawcami, w drodze bezprzetargowej na okres do trzech lat<sup>17</sup>;
- zasad udostępniania nieruchomości na potrzeby infrastruktury technicznej<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 110-111, 113-126)

**1.2.1. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, prowadzona była w Starostwie w formie elektronicznej<sup>19</sup>. Według ewidencji zasób obejmował:**

- 459 nieruchomości o powierzchni 883,9133 ha na koniec 2020 r.,
- 492 nieruchomości o powierzchni 921,1227 ha na koniec 2021 r.,
- 480 nieruchomości o powierzchni 924,4914 ha na koniec 2022 r.,
- 479 nieruchomości o powierzchni 924,3914 ha na koniec kwietnia 2023 r.

W zasobie ujmowane były nieruchomości oddane w trwałe zarząd, najem, dzierżawę oraz nierozdysponowane.

Według danych zaewidencjonowanych w zasobie, liczba i powierzchnia nieruchomości nierozdysponowanych kształtowała się w następujący sposób:

- 341 nieruchomości o powierzchni 265,7718 ha na dzień 31 grudnia 2020 r.,
- 342 nieruchomości o powierzchni 195,7452 ha na dzień 31 grudnia 2021 r.,
- 332 nieruchomości o powierzchni 198,0771 ha na dzień 31 grudnia 2022 r.,
- 332 nieruchomości o powierzchni 198,1029 ha na dzień 30 kwietnia 2023 r.<sup>20</sup>

(dowód: akta kontroli str. 139-141, 255, 291, 293)

W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa liczba i powierzchnia nieruchomości nierozdysponowanych kształtowała się w następujący sposób:

- 342 nieruchomości o powierzchni 265,7741 ha na dzień 29 kwietnia 2021 r.,
- 343 nieruchomości o powierzchni 195,9691 ha na dzień 29 kwietnia 2022 r.,
- 332 nieruchomości o powierzchni 197,4774 ha na dzień 28 kwietnia 2023 r.<sup>21</sup>

Łączna powierzchnia ujętych w sprawozdaniach nieruchomości przekazanych w trwałe zarząd, oddanych w najem i dzierżawę, użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości nierozdysponowanych wynosiła: 1 888,1382 ha na dzień 29 kwietnia

<sup>14</sup> Dz. U. nr 249 poz. 2498.

<sup>15</sup> Zarządzenie nr 3/2014 z dnia 14 stycznia 2014 r. ze zm. z 10 grudnia 2019 r. i 21 grudnia 2021 r.

<sup>16</sup> Zarządzenie nr 12/2017 z dnia 31 marca 2017 r. ze zm. z 10 grudnia 2019 r. i 21 grudnia 2021 r.

<sup>17</sup> Zarządzenie nr 17/2020 z dnia 10 sierpnia 2020 r.

<sup>18</sup> Zarządzenie nr 4/2023 z 23 stycznia 2023 r.

<sup>19</sup> Ewidencję prowadzono nieruchomościami – zapisy obejmowały działkę/ działki/ zabudowania wchodzące w skład danej nieruchomości.

<sup>20</sup> W kolejnych latach liczba działek wynosiła: 2212, 940, 947, 949.

<sup>21</sup> Liczba działek wynosiła odpowiednio: 2215, 942, 949.

2021 r., 1 928,0241 ha na dzień 29 kwietnia 2022 r. i 1 929,1433 ha na dzień 28 kwietnia 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 139-141, 255)

Jak wyjaśnił Starosta, zmniejszenie się w 2021 r. w porównaniu do roku poprzedniego powierzchni nieruchomości nierozdysponowanych wynikało z porządkowania stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa. Porządkowanie to polegało m.in. na przeprowadzeniu weryfikacji prawidłowości wykazywania w ewidencji gruntów i budynków właściciela Skarbu Państwa oraz podmiotów, w których władaniu lub gospodarowaniu znajdują się te nieruchomości. Na podstawie analizy wpisów w tej ewidencji ustalono, że dla działek, w odniesieniu do których w dniu 25 stycznia 2008 r. wydana została decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, dotycząca rozbudowy drogi krajowej nr 8, nie ujawniono na podstawie tej decyzji prawa trwałego zarządu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Powyższe działania spowodowały przeniesienie znacznej powierzchni działek z zasobu nieruchomości nierozdysponowanych do rozdysponowanych – znajdujących się w trwałym zarządzie.

(dowód: akta kontroli str. 308-310)

W wyniku porównania elektronicznych baz zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z ewidencją gruntów i budynków<sup>22</sup> oraz rocznymi sprawozdaniami z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa stwierdzono rozbieżności, które opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punktach: 2a, 2b, 4a, 4c, 4d, 4e, 4g.

(dowód: akta kontroli str. 900-909)

**1.2.2.** W badanym okresie nie występowały problemy z funkcjonowaniem programów służących do prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz ewidencji gruntów i budynków. Ewidencja gruntów i budynków prowadzona była w oprogramowaniu *EWOPIS* (część opisowa) i *EWMAPA* (część kartograficzna)<sup>23</sup>. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była w programie *Mienie 2*.

(dowód: akta kontroli str. 66, 73, 291, 293)

**1.2.3.** Starosta wyjaśnił, że nie wprowadzono procedur wewnętrznych dotyczących aktualizacji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem zgodnie z art. 23 ugn nieruchomości ewidencjonuje się zgodnie z katastrzem nieruchomości, a więc zgodnie z ewidencją gruntów i budynków. Zespół Gospodarki Nieruchomościami przy WGiGN, a obecnie WGN w ramach porządkowania stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa sukcesywnie kierował i kieruje do zespołu ewidencji gruntów i budynków ustne i pisemne wnioski o dokonanie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w szczególności pod kątem weryfikacji poprawności ujawnionego dla danej działki podmiotu ewidencyjnego Skarbu Państwa oraz podmiotów, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa znajdują się te nieruchomości, z odpowiednimi dokumentami źródłowymi, które w Starostwie stanowią podstawę wpisów w zasobie (wypisy z ksiąg wieczystych, prawomocne orzeczenia sądowe, ostateczne decyzje administracyjne, umowy cywilnoprawne itp.).

W wyniku dokonywanych weryfikacji ujawniono np. niezgodność zapisów zawartych w ewidencji gruntów i budynków z odpowiednimi dokumentami źródłowymi stanowiącymi podstawę wpisów w zasobie, w zakresie wpisanego w tej ewidencji podmiotu ewidencyjnego, co spowodowało zmniejszenie się powierzchni nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa z 265,7718 ha do 195,7452 ha i zwiększenie powierzchni nieruchomości oddanych w trwały zarząd (opisano

<sup>22</sup> Według ewidencji gruntów i budynków Skarb Państwa był właścicielem odpowiednio: 10 463, 10 619, 10 803 i 10 831 działek, z tego typu władania nie wskazano dla 83, 105, 122 i 160 działek.

<sup>23</sup> Do danych w ewidencji miało dostęp 55 osób.

w punkcie 1.2.1.). Podobne postępowania wyjaśniające przeprowadzono przykładowo:

- dla dz. nr 118/12 o pow. 0,0913 ha w obrębie 0006 Czerniewice – na podstawie dokumentów znajdujących się w zasobach ewidencji gruntów wniesiono o dokonanie wpisu prawa własności Skarbu Państwa reprezentowanego przez Starostę i wykreślenie prawa własności Gminy Czerniewice;
- dla dz. nr 617/3 i 617/6 w obrębie 0016 Lubochnia Dworska o pow. 3,0480 ha faktycznie zajętych pod drogę publiczną zaliczaną do kategorii dróg powiatowych wniesiono o wykreślenie ujawnionego podmiotu ewidencyjnego Skarbu Państwa i wpisanie Powiatu Tomaszowskiego, w którego władaniu znajdują się te działki na zasadach posiadania samoistnego oraz Zarządu Dróg Powiatowych w Tomaszowie Mazowieckim, któremu przysługuje trwały zarząd do nieruchomości położonych w pasie drogowym.

Działania dotyczące porządkowania stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa opisano także w punkcie 2.6 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 66, 73, 291-294, 296-307)

1.3. Prowadzona w Starostwie ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa uwzględniała elementy wymienione w art. 23 ust. 1c ugn, z wyjątkiem oznaczenia nieruchomości według katastru nieruchomości - w zasobie zamiast oznaczenia takiego jak w katastrze, tj. w ewidencji gruntów i budynków, wykazywano numer działek składających się na daną nieruchomość, nazwę i numer obrębu, nazwę gminy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 3.

Badanie prawidłowości danych ujętych w zasobie przeprowadzono na próbie 20 nieruchomości nierozdysponowanych<sup>24</sup>. W wyniku badania ustalono, że:

- w 19 przypadkach oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej<sup>25</sup>, dane dotyczące numerów działek wchodzących w skład nieruchomości, a także powierzchnie nieruchomości odpowiadały danym zawartym w ewidencji gruntów i budynków. W jednym dane te różniły się, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 4f;
- w 15 przypadkach dane dotyczące informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych odpowiadały danym zgromadzonym w dokumentacji źródłowej. W pozostałych pięciu przypadkach były nieaktualne, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 4f;
- w 19 przypadkach przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym<sup>26</sup>, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, było zgodne z aktualną dokumentacją danej gminy. W jednym przypadku dane te były niekompletne, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 4f.

Stosownie do art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>27</sup>, Starosta otrzymywał kopie uchwalonych planów miejscowych od Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, Burmistrza Ujazdu oraz wójtów z terenu powiatu tomaszowskiego. Na dzień 30 czerwca 2023 r. na terenie powiatu obowiązywało 136 planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli str. 140, 256-267)

<sup>24</sup> Do badania wybrano w sposób losowy po siedem nieruchomości z 2020 i 2021 r. oraz sześć nieruchomości z 2022 r.

<sup>25</sup> Dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej.

<sup>26</sup> Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 977.



1.4. Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1a ugn, opracowywane były w formie tabelarycznej, według wzorów określonych przez Wojewodę Łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 282-287, 962-971)

Roczne sprawozdania, obejmujące dane za rok 2020, 2021 i 2022, przekazano Wojewodzie Łódzkiemu odpowiednio: 30 kwietnia 2021 r., 29 kwietnia 2022 r. i 28 kwietnia 2023 r., tj. w terminie określonym w art. 23 ust. 1a ugn.

(dowód: akta kontroli str. 139)

Badanie prawidłowości danych zawartych w sprawozdaniach przeprowadzono na próbie 20 nieruchomości nierozdysponowanych objętych badaniem w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W wyniku badania ustalono, że:

- we wszystkich przypadkach dane zawarte w sprawozdaniach odpowiadały danym ujętym w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa;
- tak jak w zasobie, w 15 przypadkach dane dotyczące informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych odpowiadały danym zgromadzonym w dokumentacji źródłowej. W pozostałych pięciu przypadkach były rozbieżne, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 4f;
- każdorazowo wykazane w sprawozdaniach kwoty podatku od nieruchomości odpowiadały wartościom ujętym w składanych przez Starostę deklaracjach podatkowych;
- stan techniczny budynków i planowany sposób zagospodarowania nieruchomości wynikał ze zgromadzonej przez Starostwo dokumentacji źródłowej.

(dowód: akta kontroli str. 139, 256-257)

Starosta wyjaśnił, że oceny stanów technicznych obiektów budowlanych stanowiących części składowe gruntów Skarbu Państwa, stopnia zużycia oraz oceny warunków eksploatacji i prowadzonej gospodarki remontowej, dokonywano poprzez podejmowanie czynności faktycznych, nie ujętych określoną procedurą. I tak np. w wyniku przejmowania/włączenia nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa, porządkowania stanów prawnych nieruchomości, bądź też na wniosek najemcy, dzierżawcy, użytkownika nieruchomości Skarbu Państwa, pracownicy WGN, niekiedy przy udziale pracowników WAiB, przeprowadzają oględziny nieruchomości, a następnie dokonują wstępnej oceny zużycia: funkcjonalnego, środowiskowego i technicznego obiektu budowlanego. Następnie, w zależności od potrzeb, zlecają: wykonanie wyceny nieruchomości, ekspertyzy technicznej obiektu, opracowanie książki obiektu budowlanego, przeprowadzenie przeglądów technicznych. Starosta wyjaśnił także, że planowany sposób zagospodarowania nieruchomości ustalany był w powiązaniu z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz innymi przepisami, kształtującymi bezpośrednio sposób wykonywania prawa własności, z uwzględnieniem powierzchni nieruchomości, wniosków podmiotów zainteresowanych m.in. nabyciem nieruchomości Skarbu Państwa, oddaniem: w trwałe zarząd, w najem, dzierżawę, użyczenie, wnoszących o obciążenie nieruchomości Skarbu Państwa ograniczonym prawem rzeczowym.

(dowód: akta kontroli str. 285-288)

1.5. W badanym okresie Wojewoda Łódzki prowadził 43 postępowania komunalizacyjne dotyczące 93 działek Skarbu Państwa, będących we władaniu Starosty, o łącznej powierzchni 37,7722 ha. Spośród tych postępowań: 31 zakończyło się stwierdzeniem przez Wojewodę nabycia nieruchomości przez gminę, w 10 przypadkach Wojewoda wydał decyzje odmowne, dwa pozostawały w toku. Czas, jaki upłynął od daty wszczęcia, do daty zakończenia postępowania komunalizacyjnego, wynosił średnio 327 dni<sup>28</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 315-320)

<sup>28</sup> Od 11 dni do trzech lat i dwóch miesięcy.

Kontrolę prawidłowości ewidencjonowania komunalizowanych nieruchomości przeprowadzano na próbie 10 nieruchomości (12 działek) o powierzchni 3,4988 ha<sup>29</sup>. W wyniku badania ustalono, że:

- wszystkie postępowania komunalizacyjne zostały wszczęte przez Wojewodę Łódzkiego z urzędu;
- według wypisów z rejestru gruntów, na dzień wszczęcia postępowań nieruchomości były własnością Skarbu Państwa i znajdowały się we władaniu Starosty;
- na podstawie otrzymywanej z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego korespondencji Starosta dysponował wiedzą o etapie prowadzonego postępowania;
- we wszystkich przypadkach Wojewoda Łódzki wydał decyzje stwierdzające nieodpłatne nabycie z dniem 27 maja 1990 r. przez gminę z terenu powiatu tomaszowskiego prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa z mocy prawa, na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>30</sup>;
- osiem nieruchomości (10 działek) nie było ujętych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, co odpowiadało wymogom określonym w art. 228 ugn. Dwie nieruchomości (dwie działki) były zaewidencjonowane w zasobie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 5.

(dowód: akta kontroli str. 321-332)

Na podstawie art. 17 i 17a ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym gminy zostały zobowiązane do sporządzenia i przekazania wojewodom spisów inwentaryzacyjnych mienia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 i 2, tj. mienia, które stało się w dniu wejścia w życie tej ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin. Wojewoda Łódzki poinformował, że ww. spisy inwentaryzacyjne z terenu powiatu tomaszowskiego przekazała jedynie Gmina Miasto Tomaszów Mazowiecki, pismem z dnia 30 grudnia 2005 r. Spis ten liczył 470 pozycji. Postępowanie komunalizacyjne dla nieruchomości objętych spisem zostało wszczęte 27 stycznia 2006 r. Starosta Tomaszowski nie występował do Wojewody o udostępnienie spisu, natomiast przepisy ww. ustawy nie nakładały na wojewodów obowiązków przekazania takich spisów starostom.

(dowód: akta kontroli str. 627-649)

W wyniku analizy 47 losowo wybranych pozycji (działek) ujętych w spisie inwentaryzacyjnym Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki (10%) ustalono, że 44 działki nie były zaewidencjonowane na dzień 30 kwietnia 2023 r. w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Pozostałe trzy<sup>31</sup> znajdowały się w zasobie. Jak wyjaśnił Starosta, według jego wiedzy dotychczas działki te nie zostały skomunalizowane. Zostały uwzględnione w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa jako działki nierozdysponowane, bowiem Starosta nie otrzymał do wiadomości spisów sporządzonych przez Gminę. Z wstępnych ustaleń dokonanych przez pracowników WGiGN – obecnie WGN, z przeznaczenia ww. trzech działek w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, obowiązującym w dacie 27 maja 1990 r., sposobu ich zagospodarowania/użytkowania, nie wynikał fakt, aby nieruchomości te podlegały pod działanie przepisów art. 5 ust. 1 i 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym.

Także w oparciu o informację otrzymaną od Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego ustalono, że istniały przesłanki do ujęcia ww. trzech działek w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Dla jednej z tych działek w 2009 r. Wojewoda Łódzki

<sup>29</sup> Do badania wybrano w sposób celowy działki (12,9%) objęte najstarszymi postępowaniami, wszczętymi w 2020 r. g

<sup>30</sup> Dz. U. nr 32 poz. 191 ze zm., dalej: ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym.

<sup>31</sup> Id dz. nr: 101601\_1.0020.117 o pow. 0,0955 ha, 101601\_1.0020.118 o pow. 0,0889 ha, 101601\_1.0003.513/1 o pow. 0,0498 ha.

odmówił stwierdzenia nieodpłatnego nabycia z mocy prawa. Dwie pozostałe zostały nabyte przez Skarb Państwa przez zasiedzenie z dniem 1 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 628-649, 918-923, 960-961)

Nieruchomości, które na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym stały się własnością gmin, a w odniesieniu do których nie zostały wydane ostateczne decyzje deklaratoryjne, nie były w Starostwie odrębnie ewidencjonowane, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 6.

(dowód: akta kontroli str. 627-649, 662-666)

1.6. Na podstawie § 44 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>32</sup> organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków zobowiązane zostały do dostosowania prowadzonej bazy danych ewidencji do przepisów powołanego rozporządzenia w terminie do 31 grudnia 2023 r.

Starosta wyjaśnił, że na terenie powiatu tomaszowskiego jest 259 obrębów. Do końca 2022 r. pełną modernizację ewidencji gruntów i budynków zakończono dla 75 obrębów. Z uwagi na rozpatrywanie zarzutów dla tak dużej liczby zmodernizowanych obrębów, na 2023 r. nie był przygotowany harmonogram prac modernizacyjnych. Ww. modernizacje aktualizowały dane przedmiotowe ewidencji (dane o parametrach działek, budynkach i lokalach), a nie dane podmiotowe. Dane ewidencyjne niespełniające obowiązujących standardów technicznych podlegają systematycznej modyfikacji i dostosowaniu w ramach bieżącej aktualizacji ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 67, 73)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Od dnia 1 sierpnia 2022 r. w Starostwie nie zatrudniono geodety powiatowego. Stanowiło to naruszenie art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym starosta, jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej, winien wykonywać zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

(dowód: akta kontroli str. 66, 72)

Starosta wyjaśnił, że w dniu 11 lipca 2022 r. ogłoszono nabór na wolne stanowisko urzędnicze geodety powiatowego, w toku którego wpłynęła jedna oferta. Z powodu braków formalnych w ofercie zamknięto procedurę naboru bez wyłonienia kandydata.

(dowód: akta kontroli str. 148-149)

W trakcie kontroli NIK przeprowadzono dwie procedury naboru na stanowisko geodety powiatowego. W pierwszym przypadku w wyznaczonym terminie nie wpłynęła żadna oferta. Drugie postępowanie było w toku.

(dowód: akta kontroli str. 946-951, 981-985)

2. W wyniku porównania elektronicznych baz danych nieruchomości zaewidencjonowanych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, ewidencji gruntów i budynków oraz sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa stwierdzono m.in., że:

a) pomimo obowiązku wynikającego z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego<sup>33</sup>, Starosta nie uregulował stanu prawnego części nieruchomości Skarbu Państwa. Na dzień 30 kwietnia 2023 r. dotyczyło to co najmniej 188 działek (na 273 analizowane), dla których

<sup>32</sup> Dz. U. poz. 1390 ze zm.)

<sup>33</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1460.

w ewidencji gruntów i budynków figurował wpis własność Skarbu Państwa, bez wskazania podstawy prawnej tego wpisu;

Starosta wyjaśnił m.in., że w oparciu o powołaną ustawę wnioski o ujawnienie prawa własności nieruchomości wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa organy winny złożyć do 19 listopada 2013 r. W Starostwie proces regulacji postępował sukcesywnie, w miarę otrzymywanych od wojewody dotacji celowych. Aktualnie nadal sukcesywnie dąży się do uporządkowania stanu wieczystoksięgowego w ramach realizacji przepisów ww. ustawy, a czynności te wymagają żmudnego ustalania stanu prawnego i faktycznego nieruchomości, do czego z kolei niezbędne było i jest m.in. opracowanie map prawnych, wyrysów, wykonanie prac geodezyjnych, odszukiwanie decyzji wywłaszczeniowych i innych dokumentów stwierdzających przejście prawa własności na rzecz Skarbu Państwa, podejmowanie postępowań administracyjnych (np. rozgraniczeń) bądź sądowych związanych z badaniem treści ksiąg wieczystych i hipotecznych oraz zbiorów dowodów, występowanie z wnioskiem do właściwego sądu o stwierdzenie zasiedzenia, bądź o nabycie praw w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się w posiadaniu Skarbu Państwa. Starosta, w ramach posiadanych środków oraz zasobów kadrowych w latach 2020-2023 (I półrocze) złożył 92 wnioski o ujawnienie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz 37 wniosków o zasiedzenie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w trybie art.172 ustawy Kodeks cywilny i 8 pozwów w imieniu Skarbu Państwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, którego podstawę stanowi art.10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Brak regulacji prawa własności wszystkich nieruchomości spowodowany jest niewystarczającym finansowaniem zadań oraz brakami kadrowymi.

(dowód: akta kontroli str. 139, 140, 900-909, 962-971)

b) nieruchomości, dla których według ewidencji gruntów i budynków Skarb Państwa był samoistnym posiadaczem, nie były w Starostwie włączane do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i w konsekwencji m.in. wykazywane w sprawozdaniach rocznych z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, zgodnie z którym starostowie ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości, tj. – na podstawie art. 2 pkt 8 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne – zgodnie z ewidencją gruntów i budynków;

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

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach Starosty. Ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa, na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, należy prowadzić zgodnie z katastrzem nieruchomości, tj. zgodnie z ewidencją gruntów i budynków. Ewidencja gruntów i budynków gromadzi, aktualizuje oraz udostępnia informacje o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Przepisy prawa geodezyjnego wskazując na podmiot ewidencji odsyłają do art. 20 ust. 2 pkt 1 b ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym w ewidencji gruntów i budynków wykazuje się właścicieli nieruchomości, a w przypadku gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli - osoby lub inne podmioty, które władają



tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania. Jak wskazał Pan Starosta w złożonych wyjaśnieniach, *ewidencja gruntów i budynków jest /.../ zbiorem informacji odzwierciedlających aktualny stan prawny danej nieruchomości. Rejestruje ona stan prawny zaistniały uprzednio, ale w żadnym wypadku go nie tworzy.* Tym samym, zdaniem NIK, w prowadzonej przez Starostę ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa należało uwzględnić nieruchomości, których - zgodnie z ewidencją gruntów i budynków - samoistnym posiadaczem jest Skarb Państwa, z wyłączeniem przypadków w których nieruchomości Skarbu Państwa są ewidencjonowane przez inne organy na podstawie przepisów szczególnych.

(dowód: akta kontroli str. 139, 140, 900-909, 925, 928)

3. W okresie objętym kontrolą nieprawidłowo oznaczano nieruchomości w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. W zasobie podawano numer działki lub działek wchodzących w skład nieruchomości, numer i nazwę obrębu oraz nazwę gminy, zaś dla budynków nie stosowano odrębnych oznaczeń. Dla danej nieruchomości zapisów dokonywano zbiorczo - według jednej księgi wieczystej, bądź innego dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, co dodatkowo utrudniało ustalenie, które budynki faktycznie stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i znajdują się we władaniu Starosty.

Przykładowo, dla jednej z nieruchomości w zasobie wpisano: w rubryce *Jednostka ewidencyjna: gmina Inowódz*, w rubryce *Obręb: 0007 Spała*, w rubryce *Numer działki /działek wchodzących w skład nieruchomości: 42/21, 42/22*, w rubryce *Powierzchnia działki (ha): 0,1202*, w rubryce: *Informacje o nieruchomości obiekt budowlany: budynek Sekcji Terenowej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi /.../, dwa budynki garażowe.*

Według ewidencji gruntów i budynków nieruchomości te oznaczone były jako: Id działki 101605\_2.0007.42/21, Id działki 605\_2.0007.42/22, Id budynku 101605\_2.0007.10070\_BUD, Id budynku 101605\_2.0007.10393\_BUD. Dla każdej z nieruchomości oddzielnie podano m.in. jej powierzchnię. Ponadto, w ewidencji zapisano, że budynki nie stanowią odrębnego od gruntu przedmiotu własności.

Takie prowadzenie ewidencji było nierzetelne i naruszało przepisy:

- art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, w myśl którego do zadań starosty należy ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości;
- art. 23 ust. 1c pkt 1 ugn stanowiącego, iż ewidencjonowanie to obejmuje w szczególności oznaczenie nieruchomości według katastru nieruchomości.

(akta kontroli str. 139, 140, 841-842)

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

Starosta wyjaśnił także, że zgodnie z utwalonym orzecznictwem i wykładnią przepisów ugn ewidencjonowanie (rejestracja) nieruchomości, to czynności czysto techniczne, służące dokładnemu określeniu daty powierzenia nieruchomości do gospodarowania, jej opisu w celu ustalenia przydatności i sposobu korzystania. W doktrynie prawa odróżnia się ewidencję nieruchomości znajdujących się w zasobie, jako rejestr nieruchomości na potrzeby gospodarowania zasobem, od ewidencji gruntów i budynków, która pełni przede wszystkim funkcję opisowo-kartograficzną i w odniesieniu do której zastosowanie mają przepisy

ww. rozporządzenia z dnia 27 lipca 2021 r. Rozporządzenie to podaje wymagane dane, które powinny być zestawione w ewidencji gruntów i budynków, nie dotyczy natomiast przepisów ewidencjonowania (rejestracji) nieruchomości, określonych w ugn. W nowelizacji ugn, która miała miejsce w 2007 r., doprecyzowano art. 23 ugn ust.1 pkt 1 przez dodanie do pojęcia ewidencjonowania nieruchomości sformułowania: *zgodnie z katastrem nieruchomości*, co było potwierdzeniem stosowanej dotychczas praktyki wykorzystywania komputerowej ewidencji prowadzonej przez starostów zgodnie z ustawą prawo geodezyjne i kartograficzne. *Nie oznacza to automatycznego przeniesienia ewidencji gruntów i budynków do ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W nowelizacji ustawy /.../ wprowadzono /.../ ust. 1c art. 23 u.g.n. - określający, jakie dane powinny być uwidocznione w /.../ zasobie /.../: /.../ oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; /.../*

*Z przytoczonych powyżej względów w zasobie /.../ nieruchomości oznaczano zbiorczo według jednej księgi wieczystej bądź innego dokumentu /.../, ze wskazaniem numeru działki oraz jej położenia /.../.*

(akta kontroli str. 912-916, 962-971)

4. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a w konsekwencji sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, były nierzetelnie, bowiem:

- a) w 2022 r. w zasobie i sprawozdaniu nie ujęto dziewięciu działek<sup>34</sup>, dla których w ewidencji gruntów i budynków na skutek zmiany dokonanej w dniu 3 czerwca 2022 r. w miejsce osoby fizycznej ujawniono podmiot Skarb Państwa. Starosta wyjaśnił, że działki te zostaną włączone do zasobu po wyjaśnieniu (otrzymaniu zawiadomienia o zmianie) oraz po założeniu księgi wieczystej;
- b) w zasobie i częściowo w sprawozdaniu nie ujęto pięciu działek Skarbu Państwa ujętych w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, tj. jednej działki przewidzianej do zbycia w trybie bezprzetargowym<sup>35</sup>, dwóch działek przewidzianych do oddania w trwały zarząd<sup>36</sup> oraz dwóch działek przewidzianych do oddania w dzierżawę<sup>37</sup>, co Starosta wyjaśnił przeoczeniem;
- c) w 2020 r. w zasobie i sprawozdaniu nie ujęto dwóch działek<sup>38</sup> przewidzianych do komunalizacji w trybie art. 13 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>39</sup>, pomimo iż art. 228 ugn nie przewiduje wyłączenia z zasobu takich działek. Starosta wyjaśnił m.in., że skoro powyższe nieruchomości stały się z mocy prawa własnością gmin, alternatywnie nie powinny znaleźć się w zasobie Skarbu Państwa. Jednak biorąc pod uwagę, że art. 228 ugn w swej treści nie wymienia przepisu art.13 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, działki uwzględniono w zasobie jako nierozdysponowane;
- d) w zasobie, jako nieruchomości nierozdysponowane, zaewidencjonowano pięć działek<sup>40</sup>, które od dnia 1 stycznia 2018 r. stanowiły mienie Wód Polskich i – zgodnie z wyjaśnieniem Starosty – od tej daty powinny zostać wykreślone z zasobu;

<sup>34</sup> Id dz. 101602\_2.0001.: 378, 674, 888/2, 918, 943, 944, 1162/1, 1267 i 1287.

<sup>35</sup> Udział w zabudowanej dz. 740/3 o pow. 0,8792 ha obręb 0023 m. Tomaszów Mazowiecki. W trakcie kontroli zaewidencjonowano nieruchomość w zasobie.

<sup>36</sup> Dz. nr 257 i 258/4 o łącznej powierzchni 0,2407 ha, obręb 0015 gm. Lubochnia - na koniec 2021 r. Na koniec 2022 r. nieruchomość zaewidencjonowano w zasobie jako rozdysponowaną. Działki były ujęte w sprawozdaniu.

<sup>37</sup> Dz. nr 17 i 18 o łącznej powierzchni 0,84 ha, obręb 0010 gm. Ujazd. W trakcie kontroli zaewidencjonowano nieruchomość w zasobie jako rozdysponowaną.

<sup>38</sup> W 2020 r. dz. 101601\_1.0017.49 i dz. 101601\_1.0020.283/2 o łącznej powierzchni 1,0217 ha. W kolejnych latach działki włączono do zasobu.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2329 ze zm.

<sup>40</sup> Id dz. 101601\_1.0004.168/2, 101609\_2.0013.1409/10, 1628/2, 1629, 1635 i 1669.

- e) w sprawozdaniu z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa za 2020 r. nie wykazano jednej nieruchomości, która ujęta była w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa<sup>41</sup>. W sprawozdaniach za rok 2020, 2021 i 2022 wykazano łącznie cztery nieruchomości, które nie powinny się znaleźć w sprawozdaniach<sup>42</sup>, co wyjaśniono przeoczeniem;  
(akta kontroli str. 139, 140, 650-651, 657-658, 850, 860, 900-909, 962-971)
- f) w zasobie i sprawozdaniach<sup>43</sup>, na 20 skontrolowanych wpisów (nieruchomości):
- w pięciu<sup>44</sup> zawarto nieaktualne, tj. niezgodne z dokumentacją źródłową dane dotyczące informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych;
  - w jednym<sup>45</sup> zawarto niepełne dane odnośnie przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym;
  - w jednym<sup>46</sup> powierzchnia nieruchomości i numeracja działek była inna od wykazanej w ewidencji gruntów i budynków.
- g) w zasobie i sprawozdaniach na dzień 30 kwietnia 2023 r. nie uwzględniono podziałów lub zmian numeracji 37 działek, w tym dokonanych w trakcie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, dla 18 działek w ewidencji gruntów i budynków figurował inny właściciel niż Skarb Państwa.

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

(dowód: akta kontroli str. 256-267, 291-295, 658, 900-909, 996-997)

5. Wbrew postanowieniom art. 228 ugn nieruchomości, które stały się z mocy prawa, na podstawie Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym własnością gmin, ewidencjonowane były w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła dwóch działek<sup>47</sup> (na 12 zbadanych), dla których Starosta otrzymywał od Wojewody Łódzkiego informacje o toczących się postępowaniach komunalizacyjnych – działki te znajdowały się na dzień 31 grudnia 2020 r. w zasobie, pomimo toczącego się lub zakończonego postępowania. Od 2021 r. zostały usunięte z zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 139, 140, 321-324, 628-649, 860)

Starosta wyjaśnił m.in., że pomimo zapisów art. 228 ugn, ww. nieruchomości w praktyce mogą nadal pozostawać we władaniu Skarbu Państwa, a tym samym w zasobie, bowiem Starosta, ewidencjonujący na podstawie art. 23 ugn nieruchomości wchodzące w skład zasobu, nie ma pełnej wiedzy o nieruchomościach spełniających wymogi „komunalizacji”, dopóki decyzja potwierdzająca nabycie przez gminę własności nieruchomości z mocy prawa nie zostanie wydana.

(dowód: akta kontroli str. 662-666)

<sup>41</sup> Dz. ew. nr 1034 obręb 0015 Swolszewice Małe.

<sup>42</sup> Dz. nr 196/9, 1031/4 i 103 obręb 0015 Swolszewice Małe – w sprawozdaniu za 2020 r. i dz. nr 517/5 obręb 0024 M. Tomaszów Mazowiecki – w sprawozdaniach za 2021 i 2022 r.

<sup>43</sup> Z wyjątkiem danych dotyczących przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, których nie ujmuje się w sprawozdaniu.

<sup>44</sup> Dz. nr 637 i 639 obręb 0020 Małecz, po podziale dz. dz. nr 637/2 i 639/2 obręb 0020 Małecz, nr 234/2 obręb 0001 m. Tomaszów Mazowiecki, dz. nr 187/2, 188/3, 189/3 i 190/4 obręb 0016 Roszkowa Wola, dz. nr 321/2 i 324/4 obręb 0006 Jadwigów.

<sup>45</sup> Dz. nr 165/2 obręb 0034 Zubki Duże.

<sup>46</sup> Dz. nr 637 i 639 obręb 00020 Małecz.

<sup>47</sup> Id dz. nr: 101606\_2.0020.589 o pow. 0,22 ha, 101609\_2.0015.339/2 o pow. 0,85 ha.

6. Nieruchomości, które na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym stały się z mocy prawa własnością gmin, a w odniesieniu do których nie zostały wydane ostateczne decyzje deklaratoryjne, nie były w Starostwie odrębnie ewidencjonowane, co było działaniem nierzetelnym.

Starosta wyjaśnił, że na podstawie art. 228 ugn ww. nieruchomości nie ewidencjonuje się, czy też nie obejmuje się ich zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Powyższe powoduje, że brak jest podstaw do ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa objętych postępowaniem komunalizacyjnym. Ponadto Starosta wyjaśnił, że nie posiada opracowywanych przez gminy z terenu powiatu tomaszowskiego spisów inwentaryzacyjnych, ponieważ przepisy prawa nałożyły na gminy obowiązek przekazania spisów wojewodom, a nie starostom. Tym samym nie posiada wiedzy ile jest na dzień dzisiejszy na terenie powiatu takich nieruchomości, co do których nie zostały wszczęte postępowania komunalizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 627-649, 662-666)

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że brak uzgodnienia z gminami, czy też z Wojewodą, informacji o takich nieruchomościach, uniemożliwia prawidłowe ustalenie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w którym ww. nieruchomości nie powinny być zaewidencjonowane. W takich okolicznościach, brak prowadzenia przez Starostę wykazu takich nieruchomości należało uznać za nierzetelne.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starostwa w badanym zakresie. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w zakresie nieruchomości nierozdysponowanych, prowadzona była nierzetelnie i niezgodnie z obowiązującymi przepisami. W konsekwencji nierzetelne były także sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W zasobie m.in.: nie zaewidencjonowano części nieruchomości, które spełniały przesłanki do ujęcia w zasobie, lub nie usunięto części nieruchomości, które zgodnie z posiadaną dokumentacją lub na podstawie przepisów nie powinny figurować w zasobie - w tym m.in. nieruchomości, które z dniem 27 maja 1990 r., z mocy prawa, stały się własnością gmin. Starosta nie prowadził wykazu/ewidencji nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji, co utrudniało prawidłowe ustalenie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i zostało uznane przez NIK za nierzetelne. Ponadto, oznaczenia nieruchomości w zasobie były niezgodne z katastrzem nieruchomości. Stwierdzono także przypadki braku aktualizacji wprowadzonych informacji o nieruchomościach (m.in. w zakresie toczących się postępowań sądowych i administracyjnych).

Od sierpnia 2022 r., wbrew obowiązującym przepisom, Starosta wykonywał powierzone zadania z zakresu geodezji i kartografii bez pomocy geodety powiatowego. Podejmowane w Starostwie działania celem zatrudnienia geodety spełniającego ustawowe wymagania były nieskuteczne.

#### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

2.1. Przed dniem 9 września 2021 r., tj. przed uchyleniem przepisu art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn, który zobowiązywał starostów do sporządzenia planów realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w Starostwie opracowano i przekazywano Wojewodzie Łódzkiemu plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Jak wyjaśnił Starosta, do Wojewody nie przedłożono planu realizacji



polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, ze względu na brak określonych norm prawnych dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 66, 73, 150-151)

Ww. plan został opracowany na okres trzech lat (na lata 2019-2021) i obejmował zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, a także prognozę w zakresie: udostępniania nieruchomości zasobu, nabywania nieruchomości do zasobu<sup>48</sup>, poziomu planowanych wydatków, wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu oraz aktualizacji tych opłat. W prognozie wskazano, że nieruchomości zasobu będą udostępniane w miarę zgłaszanych potrzeb. Wydatki związane z udostępnianiem oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu oszacowano na poziomie 20 tys. zł w skali roku. Program zakładał, że część nieruchomości wchodzących w skład zasobu będzie sukcesywnie wynajmowana, wdzierżawiana, zbywana<sup>49</sup>. Pozostała część pozostanie w gestii dotychczasowych jednostek organizacyjnych posiadających nieruchomości w trwałym zarządzie, jak również w gestii dotychczasowych najemców i dzierżawców.

(dowód: akta kontroli str. 150-151)

Starosta wyjaśnił, że przyjęte w planie prognozy zostały zrealizowane poprzez:

- dokonanie, za zgodą Wojewody Łódzkiego, darowizny: w 2019 r. pięciu działek na rzecz Gminy Lubochnia oraz udziału w jednej działce na rzecz Gminy Inowódz, w 2020 r. dwóch działek na rzecz Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki;
- oddanie w najem na okres trzech lat: w 2019 r. dwóch lokali niemieszkalnych w Tomaszowie Mazowieckim, w 2020 r. trzech kolejnych lokali niemieszkalnych oraz lokalu mieszkalnego i gospodarczego w Tomaszowie Mazowieckim i gminie Tomaszów Mazowiecki, w 2021 r. budynku niemieszkalnego w Tomaszowie Mazowieckim;
- oddanie w użyczenie Gminie Tomaszów Mazowiecki trzech działek w 2020 r. na okres trzech lat.

(dowód: akta kontroli str. 333, 339-340)

W związku z wejściem w życie z dniem 9 września 2021 r. art. 23 ust. 1da ugn, nakładającego na starostów obowiązek sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w Starostwie opracowano nowy plan. Plan przygotowano na okres trzech lat (na lata 2022-2024), według wzoru określonego przez Wojewodę Łódzkiego, w formie zestawień obejmujących:

- nieruchomości stanowiące zasób Skarbu Państwa oraz nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste,
- prognozę wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
- prognozę wydatków i wpływów związanych z udostępnianiem i nabywaniem nieruchomości,
- prognozę dotyczącą aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste i trwały zarząd,
- program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

Plan przekazano Wojewodzie w dniu 9 marca 2022 r., tj. w terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych ustaw<sup>50</sup>. Wojewoda zatwierdził plan w dniu 22 czerwca 2022 r.

Według planu przewidywano następujący sposób zagospodarowania oraz wykorzystania zasobu nieruchomości w latach 2022-2024:

<sup>48</sup> W planie nie wskazano konkretnych nieruchomości przewidzianych do udostępnienia, nabycia, nie podano ich liczby i powierzchni.

<sup>49</sup> Patrz przypis powyżej.

<sup>50</sup> Dz. U. poz. 1561.

- sprzedaż w trybie przetargowym lub bezprzetargowym 50 działek o łącznej powierzchni 4,8242 ha,
- przekazanie w drodze darowizny sześciu działek o łącznej powierzchni 2,9955 ha;
- ograniczenie praw rzeczowych 19 działek o łącznej powierzchni 0,38 ha;
- oddanie w trwały zarząd dwóch działek o łącznej powierzchni 0,2407 ha;
- przekazanie w dzierżawę sześciu działek o łącznej powierzchni 11,4151 ha;
- przekazanie w najem dziewięciu lokali o łącznej powierzchni 410 m<sup>2</sup>;
- użyczenie dwóch działek o łącznej powierzchni 0,56 ha.

W związku z udostępnianiem nieruchomości planowano ponieść wydatki w kwocie 16,8 tys. zł w 2022 r., 52,4 tys. zł w 2023 r. i 53,6 tys. zł w 2024 r. Przewidywane wpływy osiągnięte z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości oszacowano na 2.687,3 tys. zł w 2022 r., 2.766,9 tys. zł w 2023 r. i 2.831,8 tys. zł w 2024 r.

(dowód: akta kontroli str. 152-222)

Podane w planie prognozy zagospodarowania oraz wykorzystania nieruchomości odnoszą się do nierozdysponowanych działek, ujętych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, z wyjątkiem:

- sześciu działek przewidzianych do zbycia w trybie bezprzetargowym, o łącznej powierzchni około 0,8811 ha<sup>51</sup>, które nie były zaewidencjonowane w zasobie. Jedna z ww. działek znajdowała się w zasobie do 30 kwietnia 2021 r., po czym na skutek wyroku sądu, zobowiązującego Starostę do złożenia oświadczenia woli o oddaniu działki w użytkowanie wieczyste, została usunięta z zasobu, ale uwzględniona w prognozie jako działka przewidziana do zbycia<sup>52</sup>. Starosta wyjaśnił, że jedna z działek<sup>53</sup> nie była ujęta w zasobie przez przeoczenie (opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze 1 w punkcie 4b). Dla czterech z tych działek<sup>54</sup> trwał proces regulacji polegający na odnalezieniu tytułu własności Skarbu Państwa i założeniu księgi wieczystej w celu włączenia do zasobu - przypadki braku włączania takich działek do zasobu opisano w obszarze 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w punkcie 2b;
- dwóch działek przewidzianych do zbycia w formie darowizny, o łącznej powierzchni 1,3783 ha<sup>55</sup>, które nie były zaewidencjonowane w zasobie. Starosta wyjaśnił, że w prognozie uwzględniono do rozpoznania i dalszego procedowania wnioski z dnia 20 stycznia 2022 r. Wójta Gminy Lubochnia o przekazanie w drodze darowizny na cele publiczne działek zapisanych w ewidencji gruntów jako własność Skarbu Państwa, wykonanie zadań zarządcy dróg publicznych – Wójt Gminy Lubochnia;
- 12 działek przewidzianych do ustanowienia służebności, o łącznej powierzchni około 0,26 ha<sup>56</sup>, które nie były zaewidencjonowane w zasobie. Starosta wyjaśnił, że w prognozie uwzględniono wnioski jednostek i podmiotów żądających ustanowienia służebności. W trakcie rozpoznania takich wniosków następuje włączenie działek do zasobu bądź odmowa ustanowienia służebności dla działek, które nie będą mogły zostać włączone do zasobu. Do szczegółowego

<sup>51</sup> Dz. nr 87 obręb 0005 M. Tomaszów Mazowiecki, udział 1/344 w dz. nr 740/3 obręb 0023 m. Tomaszów Mazowiecki, dz. 193/5, 193/10, 198/6 i 199/6 obręb 0015 gm. Tomaszów Mazowiecki.

<sup>52</sup> Po opracowaniu operatu szacunkowego w maju 2022 r., podpisaniu przez nabywcę w dniu 4 sierpnia 2022 r. protokołu uzgodnień i ustaleniu należnych opłat, stosowny akt notarialny podpisano 30 sierpnia 2022 r.

<sup>53</sup> Udział 1/344 w zabudowanej dz. 740/3 obręb 0023 m. Tomaszów Mazowiecki

<sup>54</sup> Dz. 193/5, 193/10, 198/6 i 199/6 obręb 0015 gm. Tomaszów Mazowiecki.

<sup>55</sup> Dz. nr: 575/4 obręb 0022 i nr 1288/2 obręb 0011 gm. Lubochnia.

<sup>56</sup> Dz. nr 342 obręb 0010, nr 339/6 obręb 0021 M. Tomaszów Mazowiecki, dz. nr 590, nr 600, nr 615 obręb 0020 gm. Lubochnia, dz. nr 34, nr 35, nr 41 obręb 0037 gm. Żelechlinek, dz. nr 1796 obręb 0003 gm. Inowłódz, dz. nr 219/3, 222/3 obręb 0021 i nr 110/2 obręb 0019 gm. Tomaszów Mazowiecki.

- badania w ramach niniejszej kontroli wybrano dwie z tych działek, a wyniki kontroli opisano w punkcie 2.5 oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 3b;
- sześciu lokali przewidzianych do najmu, które były już przedmiotem najmu;
  - dwóch działek przewidzianych do oddania w trwały zarząd o łącznej powierzchni 0,2407 ha<sup>57</sup> oraz dwóch działek przewidzianych do oddania w dzierżawę o łącznej powierzchni 0,84 ha<sup>58</sup>, które – pomimo przesłanek w tym zakresie - nie były zaewidencjonowane w zasobie (opisano w obszarze 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w punkcie 4b);

(dowód: akta kontroli str. 152-222, 333, 335-337, 650-658)

Starosta wyjaśnił, że część nieruchomości nierozdysponowanych nie została objęta prognozą wykorzystania i zadysponowania zasobu w odpowiedniej formie, z uwagi na brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla znacznej części terenów powiatu tomaszowskiego, jak również z uwagi na trwający proces porządkowania stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 333, 337-338)

**2.2.** Na dzień 30 czerwca 2023 r. realizacja ujętych w planie prognoz na 2022 r. przedstawiała się następująco:

- zbyto w drodze bezprzetargowej jedną działkę o powierzchni 0,0019 ha (planowano 30 o powierzchni 0,8777 ha);
- dla jednej działki (0,1825 ha) zorganizowano pierwszy przetarg, który zakończył się wynikiem negatywnym, dla pięciu (0,3386 ha) wystąpiono do Wojewody Łódzkiego o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości w drodze przetargu (planowano zbycie 11 działek o powierzchni 1,4233 ha);
- dokonano, za zgodą Wojewody Łódzkiego, darowizny pięciu działek o łącznej powierzchni 2,8355 ha (plan wykonano w 100%);
- oddano w trwały zarząd dwie działki o łącznej powierzchni 0,2407 ha (plan wykonano w 100%);
- zawarto umowę dzierżawy dwóch działek (0,84 ha) oraz w 2021 r. wystąpiono do Wojewody Łódzkiego, a w maju 2023 r. uzyskano zgodę na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy jednej działki o powierzchni 0,1951 ha (planowano wydzierżawić sześć działek o powierzchni 2,4151 ha);
- nie ustanowiono służebności dla żadnej działki (planowano dla 19);
- nie przekazano w najem żadnego lokalu (planowano dziewięć);
- oddano w użyczenie jedną działkę o powierzchni 0,16 ha (planowano dwie o powierzchni 0,56 ha).

Ponadto, w ramach prognoz przewidzianych na kolejne lata:

- wystąpiono do Wojewody Łódzkiego o wyrażenie zgody na zbycie w drodze przetargu dwóch działek (z czterech przewidzianych do zbycia w 2023 r.);
- dokonano, za zgodą Wojewody Łódzkiego, darowizny jednej działki, uprzednio przewidzianej do zbycia w drodze przetargu w 2024 r.

Dodatkowo, oddano w trwały zarząd jedną działkę nierozdysponowaną, która nie była ujęta w prognozach.

(dowód: akta kontroli str. 333, 335-339)

W wyniku analizy dokumentacji 10 nieruchomości, które nie zostały zagospodarowane lub wykorzystane w 2022 r. w sposób przewidziany w prognozach, ustalono, że:

<sup>57</sup> Dz. nr 257 i 258/4 obręb 0015 gm. Lubochnia.

<sup>58</sup> Dz. nr 17 i 18 obręb 0010 gm. Ujazd.

- w dwóch przypadkach brak było możliwości zbycia nieruchomości<sup>59</sup>, ponieważ nie uzyskano wymaganej zgody Wojewody Łódzkiego. Ze stosownymi pismami o wyrażenie zgody Starosta wystąpił 18 marca 2018 r.<sup>60</sup> i 15 maja 2019 r. Od tego czasu m.in. składał na wezwania Wojewody wyjaśnienia i uzupełniał wnioski, m.in. w zakresie wskazania orientacyjnej ceny oraz szczegółowych okoliczności, które uzasadniałyby zbycie nieruchomości;
- w przypadku jednej nieruchomości<sup>61</sup>, na wniosek Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 5 lipca 2021 r., przygotowano w dniu 15 października 2021 r. projekt umowy użyczenia<sup>62</sup>. Projekt ten nie został podpisany z przyczyn niezależnych od Starosty;
- w jednym przypadku ogłoszenie w sprawie wykazu nieruchomości<sup>63</sup> przeznaczonych do oddania w dzierżawę opublikowano 4 maja 2023 r. Przed tą datą w Starostwie podjęto następujące działania - podczas oględzin, w dniu 25 września 2019 r. stwierdzono bezumowne wykorzystywanie nieruchomości jako drogi dojazdowej oraz składowiska żwiru i pisaku. Po przeprowadzeniu stosownej procedury oddania nieruchomości w dzierżawę na okres do trzech lat, w dniu 28 sierpnia 2020 r. Starosta, po ponownym przeanalizowaniu sprawy, odmówił podpisania umowy, z uwagi na zbyt niską wartość czynszu dzierżawnego, ustalonego na podstawie zarządzenia Starosty obowiązującego od 2014 r. Na czas procedowania nowych stawek użytkownik został obciążony za bezumowne korzystanie z nieruchomości, łącznie za okres od 1 października 2016 r. W dniu 10 maja 2023 r. użytkownik wystąpił z nowym wnioskiem o wydzierżawienie nieruchomości. Postępowanie jest w toku;
- w jednym przypadku Starosta podejmował działania celem rozpatrzenia wniosku z dnia 21 kwietnia 2021 r. o wydzierżawienie nieruchomości<sup>64</sup> – wniosek ten został złożony po oględzinach przeprowadzonych w dniu 13 kwietnia 2021 r. W toku oględzin stwierdzono, że nieruchomość była użytkowana, a podstawą użytkowania była umowa zawarta z wójtem gminy. W wyniku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego ustalono, że nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa, jest we władaniu Starosty i nie jest objęta komunalizacją. W związku z powyższym, po włączeniu nieruchomości do zasobu, w dniu 22 listopada 2021 r. wezwano wnioskodawcę do zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości za okres od 1 października 2018 r. do 30 września 2021 r. W przedmiotowej sprawie wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę opublikowano 4 maja 2023 r. W dniu 23 czerwca 2023 r. Starosta opublikował informację o wyniku wyboru dzierżawcy. Sprawa jest w toku. Według stanu na dzień 11 lipca 2023 r. użytkownik nie został obciążony za bezumowne korzystanie z nieruchomości za okres od 1 października 2021 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 1.
- w przypadku jednej nieruchomości<sup>65</sup> ogłoszenie o przetargu opracowano 15 lutego 2022 r., tj. cztery miesiące po uzyskaniu zgody Wojewody Łódzkiego na zbycie nieruchomości w trybie przetargu nieograniczonego, a opóźnienie to przyczyniło się do dezaktualizacji operatu szacunkowego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2. Kolejne postępowanie dotyczące zbycia nieruchomości jest w toku;

<sup>59</sup> Dz. nr 577/2 obręb 0006 Jadwigów - w zasobie według stanu na koniec 2020 r. nieruchomość oddana w najem/dzierżawę, według stanu na koniec 2021 i 2022 r. - nierozdysponowana, oraz dz. 216/3 i 216/4 obręb 0003 Inowódz. W zasobie nieruchomość nierozdysponowana.

<sup>60</sup> Wniosek skorygowany 12 października 2022 r.

<sup>61</sup> Dz. nr 160/3 obręb 0021 Miasto Tomaszów Mazowiecki. W zasobie nieruchomość nierozdysponowana.

<sup>62</sup> Po upublicznieniu wykazu, o którym mowa w art. 35 ugn.

<sup>63</sup> Dz. nr 67/7 obręb 0009 Łaznowska Wola. W zasobie nieruchomość nierozdysponowana.

<sup>64</sup> Dz. nr [redacted] obręb 0033 Stanisławów. W zasobie nieruchomość nierozdysponowana.

<sup>65</sup> Dz. nr 513/2 obręb 0013 Węgrzynowice. W zasobie nieruchomość nierozdysponowana.

- w przypadku czterech nieruchomości<sup>66</sup>, według stanu na 30 czerwca 2023 r., nie podjęto żadnej czynności celem ich zbycia trybie przetargu nieograniczonego. Jak wyjaśnił Starosta, w odniesieniu do tych działek Wojewoda wydał zgodę na zbycie ich z zasobu w latach 2013-2016. Wielokrotnie organizowane przetargi nie zostały zakończone rozstrzygnięciem (brak było osób zainteresowanych nabyciem, do przetargów nikt nie przystąpił, nie wniesiono żadnego wadium). Nie dokonano także zbycia w drodze rokowań. W dniu 12 stycznia 2023 r. ponownie wystąpiono do Wojewody o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości w drodze przetargu. Sprawa jest w toku.

(dowód: akta kontroli str. 341-352, 730-736, 918-923)

Jak wyjaśnił Starosta, udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa osobom fizycznym i prawnym do korzystania w najem, dzierżawę, czy użyczenie odbywa się w drodze czynności cywilnoprawnych, o których mowa w ustawie kodeks cywilny. Ugn nie regulowała przed 2021 r. i nadal nie reguluje tych umów, a zawierała i zawiera nadal jedynie częściowe postanowienia, takie jak np. art. 35 ust. 1 tej ustawy, w którym ustawodawca wskazał na konieczność sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę. Tak więc wpływ na ilość zawieranych umów regulujących sposób korzystania z nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, tj. umów najmu czy dzierżawy, bądź umów użyczenia, w dużej mierze mają wnioski osób i jednostek zainteresowanych pozyskaniem w tej formie nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 334, 340)

**2.3.1.** W latach 2020-2023 nie planowano i nie przeprowadzano audytu jak również kontroli wewnętrznej w zakresie zagospodarowania i utrzymania nieruchomości Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 659-660)

W badanym okresie Starosta identyfikował przypadki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione. Dotyczyło to łącznie 18 nieruchomości, zarówno zabudowanych<sup>67</sup>, jak i niezabudowanych<sup>68</sup>. Ustaleń w tym zakresie dokonywano m.in. w wyniku analizy umów najmu i dzierżawy oraz wizji lokalnych w terenie przeprowadzanych na okoliczność kontroli terenowej wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 678-701)

**2.3.2.** Starosta ustalił i egzekwował wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Wynagrodzenie to obliczano na podstawie obowiązujących stawek za najem/dzierżawę nieruchomości, określonych w zarządzeniach Starosty. Obciążeń dokonywano na podstawie faktur. W przypadku braku wpłaty należności, do dłużników wysyłano wezwania do zapłaty, a następnie kierowano sprawy do właściwego sądu. W jednym przypadku (na siedem zbadanych) stwierdzono nieprawidłowość w egzekwowaniu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości (opisano także w punkcie 2.2. oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 1).

(dowód: akta kontroli str. 341-344, 355-356, 678-701)

Rozliczenia z tytułu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa ujmowane były w księgach rachunkowych Starostwa w dziale 700

<sup>66</sup> Dz. nr 351/4 obręb 0009 Komorów, dz. nr 272 obręb 0003 Buków, dz. nr 280 obręb 0008 Glinnik Nowy, dz. nr 86 obręb 0005 m. Tomaszów Mazowiecki.

<sup>67</sup> Budynki mieszkalne, produkcyjne, usługowe, gospodarcze i wiaty o pow. od 15 do 237 m<sup>2</sup>, zlokalizowane na nieruchomościach obejmujących dz.: 101609\_2.0013.1630, 101601\_1.0002.202/2, 101606\_2.0010.131/9, 101601\_1.005.87, 101601\_1.005.94, 101611\_2.0031.26/2, 101609\_2.0015.212/2, 101609\_2.0015.210/4 i 101609\_2.0015.211/2, 101601\_1.0005.87.

<sup>68</sup> Nieruchomości obejmujące dz.: 101606\_2.0020.637/2, 101606\_2.0020.639/2, 101609\_2.0008.325/2, 101609\_2.0008.325/5, 101607\_2.0009.67/7, 101611\_2.0033.14, 101611\_2.0033.82/1, 101601\_1.0003.222/2, 101610\_2.0019.241/4.

Gospodarka mieszkaniowa, w rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami, w § 0970 wpływy z różnych źródeł, tj. zgodnie z klasyfikacją określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>69</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 684-701)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległości z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa wynosiły 11,3 tys. zł brutto i dotyczyły czterech dłużników (nieruchomości).

W badanym okresie kwota przypisanych należności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości wynosiła: 3,1 tys. zł w 2020 r., 34 tys. zł w 2021 r., 21 tys. zł w 2022 r. i 26,5 tys. zł w I półroczu 2023 r. (łącznie 84,7 tys. zł brutto). Wpłaty z tego tytułu wyniosły odpowiednio: 6,4 tys. zł, 2,5 tys. zł, 30,3 tys. zł i 19,6 tys. zł (łącznie 58,9 tys. zł brutto). Na koniec każdego okresu należności pozostałe do zapłaty wynosiły: 8 tys. zł, 39,5 tys. zł, 30,2 tys. zł i 37 tys. zł, a zaległości: 8 tys. zł, 12,6 tys. zł, 30,2 tys. zł i 33,4 tys. zł. Przypisy należności dotyczyły odpowiednio ośmiu, dziewięciu, 11 i 12 podmiotów (nieruchomości).

(dowód: akta kontroli str. 678, 684-701)

Kwotowy udział Starostwa w dochodach uzyskanych w dziale 700 w rozdziale 70005 w § 0970<sup>70</sup> wynosił 5%, co było zgodne z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>71</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 678-701)

**2.3.3.** W badanym okresie obowiązywały trzy porozumienia, zawarte pomiędzy Starostą Tomaszowskim, a: 1) Prezydentem Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, 2) Wójtem Gminy Czerniewice, 3) Wójtem Gminy Lubochnia, dotyczące zasad sporządzania i wnoszenia do sądu wniosków o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości położonych w granicach administracyjnych danej gminy na rzecz Skarbu Państwa przez zasiedzenie. Na mocy tych porozumień pracownicy gmin zobowiązani byli m.in. do opracowywania wniosków i pełnej dokumentacji o stwierdzenie nabycia na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Starostę własności takich nieruchomości przez zasiedzenie, w celu ich późniejszej komunalizacji przez gminę. Starosta zobowiązany był do wniesienia wniosku do właściwego sądu. Na podstawie art. 94 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>72</sup> Skarb Państwa nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych.

Na podstawie powyższych porozumień z wniosku Starosty toczyło się w badanym okresie 39 postępowań sądowych<sup>73</sup>, z których 27 zakończyło się wydaniem postanowienia o zasiedzeniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, jeden wniosek oddalono<sup>74</sup>, 11 spraw było w toku.

(dowód: akta kontroli str. 702-710)

Ponadto w badanym okresie toczyło się 26 postępowań o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa, z tego:

<sup>69</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.

<sup>70</sup> Obejmujących wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

<sup>71</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2267.

<sup>72</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1144 ze zm.

<sup>73</sup> Postępowania dotyczyły 36 nieruchomości przeznaczonych pod drogi (o wartości 1.821,5 tys. zł), jednej nieruchomości rolnej (5 tys. zł), jednej przeznaczonej pod rowy wodne (7,4 tys. zł) i jednej nieruchomości zabudowanej (brak określonej wartości).

<sup>74</sup> Wniosek dotyczył nieruchomości zabudowanej.

- 17 z wniosków złożonych przez osoby fizyczne<sup>75</sup>, w tym jeden wniosek został oddalony, 11 postępowań było w toku. W pięciu sprawach<sup>76</sup> sąd stwierdził zasiedzenie działek Skarbu Państwa przez osoby fizyczne, przy czym do zasiedzenia doszło w 2009 r. (w jednym przypadku), w 2014 r. (w dwóch przypadkach), z dniem 10 kwietnia 2019 r. (w jednym przypadku) i z dniem 1 stycznia 2020 r. (w jednym przypadku). Działki, do zasiedzenia których doszło w 2019 i 2020 r., ujęte były w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomościach nierozdysponowanych do 2020 r.<sup>77</sup>. Obie zostały uprzednio przejęte na własność Państwa w zamian za emeryturę na podstawie decyzji naczelnika właściwej gminy z 1975 r. i 1984 r.;
- sześć z wniosków złożonych przez gminy<sup>78</sup>, z tego trzy zakończone zasiedzeniem i trzy były w toku;
- trzy z wniosku Skarbu Państwa, z tego jeden wniosek został oddalony, dwa postępowania były w toku.

(dowód: akta kontroli str. 702-704, 711-723, 912-917, 973-978)

**2.4.1.** W latach 2020-2023 (I półrocze) zakończył się lub rozpoczął okres obowiązywania 15 umów okresowego udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa. Umowy te dotyczyły najmu lub dzierżawy 14 nieruchomości - 10 zabudowanych i czterech niezabudowanych, z tego:

- dla 11 nieruchomości okres obowiązywania umowy zakończył się w 2021 lub w 2022 r., a Starosta nie zawarł kolejnej umowy;
- dla dwóch nieruchomości umowy zawarto na okres od 2022 do 2025 r. oraz od 2021 r. na czas nieoznaczony. Wcześniej dla tych nieruchomości nie zawierano umów okresowego udostępnienia;
- dla jednej nieruchomości nastąpiła dziewięćmiesięczna przerwa pomiędzy datą rozwiązania poprzedniej, a zawarcia kolejnej umowy. W przedmiotowej sprawie dzierżawcy nieruchomości<sup>79</sup> w dniu 10 grudnia 2020 r. aktem notarialnym przenieśli na nowego nabywcę prawa wynikające z umowy dzierżawy. Jednocześnie sprzedali stanowiące ich własność nakłady w postaci garażu murowanego, posadowionego na tej nieruchomości. Na wniosek dzierżawców Starosta rozwiązał umowę ze skutkiem natychmiastowym, 15 marca 2021 r., a następnie wystąpił do Wojewody Łódzkiego o wyrażenie zgody na zawarcie nowej umowy. Umowę z nowym nabywcą podpisano 7 grudnia 2021 r., niezwłocznie po uzyskaniu zgody Wojewody Łódzkiego. Poprzedni dzierżawcy uregulowali należny czynsz do dnia 15 marca 2021 r., a nowy nabywca, na podstawie umowy, za okres od 16 marca 2021 r.

(dowód: akta kontroli str. 353-377)

**2.4.2.** W wyniku analizy dokumentacji 10 umów<sup>80</sup> ustalono, że Starosta weryfikował sposób zagospodarowania nieruchomości po zakończeniu umowy, tj.:

- w jednym przypadku, dotyczącym przeniesienia przez dzierżawcę na nowego nabywcę praw wynikających z umowy dzierżawy i sprzedaży nakładów poniesionych na garaż (opisano powyżej), Starosta posiadał wiedzę o korzystaniu z nieruchomości, zawarł stosowną umowę z nowym nabywcą i wyegzekwował należne opłaty;

<sup>75</sup> Postępowania dotyczyły nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych, o łącznej powierzchni gruntów 2.8271 ha o różnym przeznaczeniu – m.in. drogi, nieużytki, rowy, grunty rolne, tereny przemysłowe, o wartości 499 tys. zł.

<sup>76</sup> Wartość nieruchomości wynosiła łącznie 36 tys. zł.

<sup>77</sup> Sąd wydał postanowienia w sprawach w dniach 29 marca i 20 maja 2021 r.

<sup>78</sup> Postępowania dotyczyły nieruchomości niezabudowanych o łącznej powierzchni 7,4974 ha, przeznaczonych pod drogi, rowy i łąki, o wartości 54,5 tys. zł.

<sup>79</sup> Nieruchomość była dzierżawiona na podstawie umowy z dnia 31 lipca 2013 r. zawartej na czas nieoznaczony.

<sup>80</sup> Poz. 1-7, 9, 13 i 16 z zestawienia zawartych umów okresowego udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa.

- w trzech przypadkach nieruchomości została odebrana protokolarnie w terminie do pięciu dni od zakończenia okresu obowiązywania umowy;
- w jednym najemca zgłosił brak możliwości opróżnienia lokalu w terminie określonym w umowie, tj. z dniem 30 listopada 2022 r. Lokal został opróżniony i odebrany protokolarnie po upływie trzech miesięcy, 1 marca 2023 r. Za ten okres obciążono najemcę za bezumowne korzystanie z nieruchomości;
- w trzech przypadkach najemcy odmawiali wydania lokalu i nie stawiali się na wyznaczane przez Starostę spotkania w sprawie protokolarnego przekazania nieruchomości. Starosta regularnie wzywał użytkowników do opuszczenia lokali oraz zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie. W jednym z tych przypadków, po rozpatrzeniu sprawy z powództwa Starosty, zapadł wyrok sądowy nakazujący użytkownikowi opuścić i opróżnić lokal. W konsekwencji lokal został opuszczony i protokolarnie odebrany;
- w jednym przypadku dzierżawca gruntu zabudowanego budynkiem mieszkalnym wystąpił do Starosty z wnioskiem o zawarcie kolejnej umowy jeden dzień po upływie terminu obowiązywania aktualnej umowy (1 września 2021 r.). Równocześnie wskazał na powody, dla których opuszczenie budynku było utrudnione. W odpowiedzi na wniosek Starosty Wojewoda Łódzki w dniu 9 maja 2023 r. wyraził zgodę na zawarcie umowy z dotychczasowym dzierżawcą. Sprawa zawarcia kolejnej umowy na dzień kontroli była w toku. Za okres od zakończenia umowy dzierżawca został obciążony za bezumowne korzystanie z nieruchomości;
- w jednym przypadku umowę dzierżawy nieruchomości rozwiązano za porozumieniem stron, w związku z przejściem własności tej nieruchomości na inny podmiot.

(dowód: akta kontroli str. 355-356)

**2.5.** W wyniku oględzin 16 działek, zaewidencjonowanych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa jako nieruchomości nierozdysponowane<sup>81</sup> ustalono, że:

- siedem działek<sup>82</sup> – porośniętych naturalną roślinnością, z tego pięć zabudowanych/ogrodzonych – nie nosiło oznak użytkowania lub prowadzenia na nich działalności. Działki zabudowane były monitorowane (na jednej działce do części budynków – garaży – nie było dostępu z drogi publicznej), pracownicy Starostwa posiadali klucze do nieruchomości. W trakcie oględzin, po otwarciu i rozkodowaniu pierwszego budynku, pracownik ochrony powiadomił telefonicznie pracownika Starostwa o aktywności w obiekcie;
- dwie działki<sup>83</sup> zajęte były przez Szkołę Muzyczną I i II stopnia. Jak wyjaśnił Starosta, dla nieruchomości wystąpiono z wnioskiem do sądu o stwierdzenie zasiedzenia przez Skarb Państwa oraz o założenie księgi wieczystej, celem umożliwienia podjęcia dalszych działań właściwym podmiotom. W dalszej kolejności, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, dyrektor szkoły powinien wystąpić z wnioskiem o ustanowienie trwałego zarządu na nieruchomości skarbowej do właściwego organu, tj. ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego, albo dysponować nieruchomością na podstawie najmu, dzierżawy lub użyczenia, zawartej z tym organem;
- pozostałych siedem działek wykazywało oznaki użytkowania/zagospodarowania, m.in. na cele rolnicze, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 3a.

(dowód: akta kontroli str. 140, 826-848, 918-923, 973-978)

Ponadto oględzinom poddano trzy działki, dla których w ewidencji gruntów i budynków jako właściciela i władającego wskazano Skarb Państwa i Starostę Tomaszowskiego,

<sup>81</sup> Na dzień 30 kwietnia 2023 r.

<sup>82</sup> Id dz.: 101601\_1.0012.232, 101605\_2.0007.42/21, 101605\_2.0007.42/22, 101609\_2.0013.1637, 101609\_2.0013.1638, 101601\_1.0017.49, 101601\_1.0020.283/2.

<sup>83</sup> 10 1601\_1.0013.18 i 101601\_1.0013.19.



a które nie były zaewidencjonowane w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. W wyniku oględzin ustalono, że:

- jedna działka<sup>84</sup>, porośnięta naturalną roślinnością, nie nosiła oznak użytkowania lub prowadzenia na niej działalności;
- dwie działki<sup>85</sup> nosiły oznaki użytkowania/wykorzystania, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 3b.

(dowód: akta kontroli str. 139, 140, 826-848, 952-959, 986-990)

2.6. W okresie objętym kontrolą, w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa dla każdej nieruchomości zaewidencjonowany był dokument – podano numer księgi wieczystej lub oznaczenie innego dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do tej nieruchomości. Nieruchomości, dla których brak było księgi wieczystej lub innego dokumentu potwierdzającego własność Skarbu Państwa, nie były ujmowane w zasobie, co opisano w obszarze 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 140)

W badanym okresie podjęto działania celem uregulowania stanu prawnego łącznie 71 nieruchomości Skarbu Państwa, obejmujących 444 działki, o powierzchni 294,6794 ha, z tego m.in.:

- dla 37 nieruchomości (360 działek) złożono do właściwego sądu wnioski o zasiedzenie nieruchomości Skarbu Państwa oraz wnioski o założenie księgi wieczystej, na podstawie porozumień zawartych z gminami, co szerzej opisano w punkcie 2.3.3 niniejszego wystąpienia;
- dla sześciu nieruchomości (21 działek) założono księgę wieczystą na podstawie ostatecznych decyzji o wywłaszczeniu i odszkodowaniu wydanych w latach siedemdziesiątych przez: właściwego naczelnika gminy, Urząd Powiatowy w Piotrkowie Trybunalskim, Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Łodzi. Na dzień kontroli (31 sierpnia 2023 r.) pięć nieruchomości było w zasobie, jedna stanowiła własność Województwa Łódzkiego;
- dla sześciu nieruchomości (15 działek) założono nowe księgi z wpisem prawa własności na rzecz Skarbu Państwa, w trwałym zarządzie GDDKiA, na podstawie właściwej decyzji Wojewody Łódzkiego i decyzji Ministra Infrastruktury, decyzji Starosty. Na dzień kontroli wszystkie znajdowały się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa;
- dla czterech nieruchomości (pięciu działek) złożono wnioski o dokonanie wpisu prawa własności Skarbu Państwa, w związku z nabyciem z mocy prawa od dnia 1 stycznia 2016 r. na podstawie art. 9 ust. 2b w związku z art. 2i ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>86</sup>. Na dzień kontroli trzy nieruchomości były w zasobie, jedna została przekazana w drodze darowizny na rzecz Gminy Inowłódz;
- dla trzech nieruchomości (pięciu działek) dokonano m.in. sprostowania ich oznaczenia, z tego w jednym przypadku na podstawie mapy podziału, w drugim poprzez ujawnienie nieruchomości stanowiącej tereny mieszkaniowe, w trzecim na podstawie decyzji ostatecznej Wojewody Łódzkiego z 2008 r. (dla działki dokonano w oparciu o ten dokument wpisu prawa własności na rzecz Skarbu Państwa). Wszystkie nieruchomości znajdowały się na dzień kontroli w zasobie;
- dla dwóch nieruchomości (trzech działek) założono księgę wieczystą na podstawie decyzji ostatecznej naczelnika właściwej gminy o przejęciu na Skarb Państwa gospodarstwa rolnego. Na dzień kontroli nieruchomości były w zasobie;

<sup>84</sup> 101601\_1.0015.32.

<sup>85</sup> [redacted] (grunty rolne zurbanizowane i grunty orne).

<sup>86</sup> Dz. U. nr 121 poz. 770 ze zm.

- dla jednej nieruchomości (siedmiu działek) złożono księgę wieczystą w związku ze stwierdzeniem nabycia spadku w całości przez Skarb Państwa. Na dzień kontroli nieruchomości znajdowały się w zasobie.

(dowód: akta kontroli str. 934-945)

W latach 2020-2023 (I półrocze) Starosta złożył łącznie 92 wnioski o ujawnienie prawa do nieruchomości Skarbu Państwa w księdze wieczystej, z tego w kolejnych latach odpowiednio 23, 22, 29 i 18 wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 677)

Pomimo podejmowania ww. działań, nie uregulowano stanu prawnego części nieruchomości Skarbu Państwa, co szerzej opisano w obszarze 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2a.

(dowód: akta kontroli str. 139, 140, 900-909, 962-971)

Kontrolę terminowości aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków przeprowadzono na próbie 20 zmian dokonanych na podstawie otrzymanych z sądu i od notariuszy odpisów prawomocnych orzeczeń oraz odpisów aktów notarialnych<sup>87</sup>.

W wyniku badania ustalono, że:

- zmiany wprowadzono po upływie od trzech do 30 dni od daty otrzymania odpisu (średnio w ciągu 11 dni), tj. w terminie określonym w art. 23 ust. 7 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne;
- dane wynikające z odpisów dotyczących transakcji kupna-sprzedaży zostały przeniesione do rejestru cen nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 661)

**2.7.1.** Według stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r. w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, wśród nieruchomości nierozdysponowanych, znajdowało pięć budynków spełniających przesłanki określone w art. 60b ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>88</sup>, tj. budynków dla których istniał obowiązek prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 140, 650-656)

Dla każdego z ww. budynków założona była księżka obiektu budowlanego. Wszystkie książki zostały właściwie zabezpieczone przed wymianą lub usunięciem stron i zawierały wymagane wpisy.

(dowód: akta kontroli str. 650-655, 667-676)

W maju 2023 r., w wyniku uregulowań stanu prawnego, do zasobu Skarbu Państwa włączono trzy działki<sup>89</sup>, na których znajdowały się nieużytkowane budynki, wykorzystywane uprzednio jako zlewnia mleka. Jak wyjaśnił Starosta, dla tych obiektów zostaną podjęte działania mające na celu założenie książki obiektu budowlanego, bądź wyłączenie obiektów z użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 650, 656)

**2.7.2.** W badanym okresie do Starostwa wpłynęły cztery zgłoszenia dotyczące stanu nieruchomości Skarbu Państwa.

Dwa zgłoszenia wpłynęły z Urzędu Gminy Ujazd, w dniach 10 listopada 2021 r. i 15 lutego 2023 r., i odnosiły się do dz. nr 682/2 w obrębie 0012 Olszowa w gminie Ujazd. W zgłoszeniach wskazano na konieczność uprzątnięcia nieruchomości, a w pierwszym dodatkowo na konieczność zabezpieczenia budynku przed dostępem osób trzecich. W wyniku powyższych zgłoszeń Starosta niezwłocznie zlecił<sup>90</sup> uprzątnięcie wraz z utylizacją odpadów z terenu ww. działki. Nieruchomość została uprzątnięta w terminach określonych w umowach zawartych z wykonawcami,

<sup>87</sup> Do kontroli wybrano po pięć pierwszych zmian dokonanych w 2020, 2021, 2022 i 2023 r. w oparciu o odpisy otrzymane z sądu lub od notariuszy.

<sup>88</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

<sup>89</sup> Dz. nr 317 obręb 0003 Ceniawy, nr 498 obręb 0010 Prażki, nr 148 obręb 0016 Teodorów, gm. Będków.

<sup>90</sup> Przeprowadzono zamówienia na usługę w trybie postępowania przy udzielaniu zamówień o wartości nieprzekraczającej 20 tys. zł.

a zrealizowane prace zostały potwierdzone w protokołach odbioru końcowego. Od dnia zgłoszenia do uprzątnięcia nieruchomości upłynął jeden miesiąc. Koszty uprzątnięcia wyniosły łącznie 5,2 tys. zł. W odpowiedzi na pierwsze ze zgłoszeń, po przeprowadzeniu oględzin nieruchomości, dodatkowo zabezpieczono budynek przed dostępem osób trzecich poprzez wstawienie płyt OSB w miejsce brakującej stolarki okiennej i drzwiowej.

(dowód: akta kontroli str. 308-310, 378-407)

Dwa kolejne zgłoszenia, które wpłynęły 22 czerwca 2022 r. i 25 kwietnia 2023 r., dotyczyły konieczności wykonania napraw poszycia dachowego oraz orynnowania w wynajmowanych budynkach. Wykonanie niezbędnych prac pracownicy Starostwa potwierdzili w toku oględzin budynków wykonanych odpowiednio 6 czerwca 2023 r. i 22 listopada 2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 428, 436-437, 445)

W Starostwie stan techniczny nieruchomości i zakres niezbędnych do wykonania lub zrealizowanych prac oceniano m.in. podczas oględzin nieruchomości. Z oględzin tych sporządzano adnotacje urzędowe, do których załączano dokumentację fotograficzną oraz faktury. Podczas jednych oględzin sprawdzano stan od jednej do kilku nieruchomości. Według załączonych do adnotacji urzędowych faktur koszty zabezpieczenia i napraw nieruchomości wyniosły 0,7 tys. zł w 2020 r., 1 tys. zł w 2021 r., 0,7 tys. zł w 2022 r., 0,2 tys. zł w 2023 r. Koszty te dotyczyły m.in. zakupu kłódek, rynien, papy, materiałów izolacyjnych, blachy.

(dowód: akta kontroli str. 448-445)

**2.7.3.** Koszty gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosły w latach 2020-2023 (do 16 czerwca) 150,5 tys. zł<sup>91</sup> i dotyczyły przede wszystkim:

- podatków – 85,4 tys. zł<sup>92</sup>,
- ochrony/dozoru – 17 tys. zł,
- energii elektrycznej – 13,8 tys. zł,
- kosztów sporządzenia operatów – 9,2 tys. zł,
- usług kominiarskich – 7,9 tys. zł,
- uprzątnięcia nieruchomości – 5,2 tys. zł
- przeglądów budowlanych – 4,7 tys. zł,
- zakupu materiałów do zabezpieczenia nieruchomości – 2,7 tys. zł,
- ubezpieczeń – 2,6 tys. zł,
- kosztów notarialnych – 1,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 223)

**2.8.** Wchodzące w skład zasobu nierozdysponowane nieruchomości Skarbu Państwa, zgodnie z pismem Ministerstwa Finansów z dnia 29 września 2006 r.<sup>93</sup>, nie podlegały ujęciu w księgach rachunkowych Starostwa, lecz były ujmowane w ewidencji pozabilansowej (prowadzonej przez WGN<sup>94</sup>, w plikach Excel). Ewidencja pozabilansowa obejmowała zarówno nieruchomości zabudowane, jak i niezabudowane. Wyszczególniano w niej m.in.: jednostkę ewidencyjną, obręb, numer działki, powierzchnię gruntu, nr księgi wieczystej<sup>95</sup>, rodzaj i powierzchnię zabudowań, stan techniczny budynku.

(dowód: akta kontroli str. 140, 452-454)

<sup>91</sup> Koszty wyniosły 40,3 tys. zł w 2020 r., 35,2 tys. zł w 2021 r., 46,3 tys. zł w 2022 r. i 28,7 tys. zł w 2023 r. (do 16 czerwca).

<sup>92</sup> W tym koszty w kwocie 3,9 tys. zł dotyczyły korekty podatku za lata poprzednie.

<sup>93</sup> Pismo znak ST1-4834-1044/06.

<sup>94</sup> Wcześniej przez WGiGN.

<sup>95</sup> Lub wskazywano inny dokument potwierdzający posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości.

Analiza danych ujętych w ewidencji pozabilansowej nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa wykazała, że ujęto w niej te nieruchomości, które zostały zaewidencjonowane w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa oraz dodatkowo, na dzień 31 grudnia 2021 r. i 2022 r. o jedną nieruchomość więcej niż w zasobie. W konsekwencji w ewidencji pozabilansowej stwierdzono analogiczne rozbieżności jak w zasobie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 4.

(dowód: akta kontroli str. 140, 454)

W obowiązującej w Starostwie polityce rachunkowości wskazano, że szczególne zasady dotyczące środków trwałych zostały określone w instrukcji gospodarki majątkiem i inwentaryzacji składników majątkowych (§ 49). W obowiązującym zarządzeniu w sprawie instrukcji gospodarki majątkiem i inwentaryzacji składników majątkowych, w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa wskazano, że Wydział *Nieruchomości* prowadzi ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 446-453)

Starosta wyjaśnił m.in., że nie opracowano instrukcji inwentaryzacyjnej dla nieruchomości Skarbu Państwa, ponieważ nieruchomości Skarbu Państwa nie są ujęte w księgach rachunkowych i nie stanowią aktywów jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 285-290)

W Starostwie przeprowadzono inwentaryzację nieruchomości Skarbu Państwa, tj. zweryfikowano ewidencję pozabilansową nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa<sup>96</sup> - na dzień 31 grudnia 2021 i 2022 r., z danymi wynikającymi z katastru nieruchomości (ewidencji gruntów i budynków), ksiąg wieczystych, decyzji, postanowień, itp. dokumentów. Inwentaryzacją w drodze weryfikacji objęto zarówno nieruchomości niezabudowane, jak i zabudowane (do niektórych budynków dostęp był znacznie utrudniony, co potwierdzono w toku oględzin NIK). Protokoły z weryfikacji sporządzono w dniach 23 lutego 2022 r. oraz 22 lutego 2023 r.

Według protokołów weryfikacyjnych, podpisanych przez zespół weryfikacyjny, nie stwierdzono różnic pomiędzy ewidencją, a stanem wynikającym z dokumentacji. Według protokołów ewidencja pozabilansowa wynikała z zapisów prawidłowo udokumentowanych sprawdzonymi i zatwierdzonymi dokumentami, a zapisy zostały poprawnie ustalone. Weryfikacją objęto wszystkie nieruchomości nierozdysponowane zaewidencjonowane w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa.

W wyniku analizy dokumentacji z przeprowadzonej weryfikacji z dostępnymi w Starostwie innymi ewidencjami i dokumentacją stwierdzono niezgodności, które opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 5.

(dowód: akta kontroli str. 140, 142-147, 290, 826)

Nieruchomości, które na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym stały się własnością gmin, a w odniesieniu do których nie zostały wydane ostateczne decyzje deklaratoryjne, nie były w Starostwie ujmowane w ewidencji pozabilansowej, ani nie inwentaryzowano takich nieruchomości. Ustalenia dotyczące braku prowadzenia ewidencji/wykazu ww. nieruchomości opisano w punkcie 1.5 niniejszego wystąpienia oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze 1 w punkcie 6.

Odnosnie inwentaryzacji Starosta wyjaśnił, że w art. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw /.../ dodano do ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - art.17a, w którym nałożono na gminy obowiązek przekazania wojewodom spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które stały się własnością gmin na podstawie ww. art. 5 ust.1 i 2 /.../ Przepisy wprowadzające (...) - tzw. komunalizacja z mocy prawa. Z tych też względów

<sup>96</sup> Weryfikację przeprowadzono także dla nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd, najem, dzierżawę, użytkowanie wieczyste.

*inwentaryzowanie nieruchomości objętych komunalizacją winno być w gestii właściwej jednostki samorządu terytorialnego, tym bardziej, że zgodnie z regulacją zawartą w art. 25 u.g.n. zestawienie /ewidencjonowanie/ nieruchomości gminnych należy do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. /.../*

(dowód: akta kontroli str. 662-666)

2.9. Sposób gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa był przedmiotem kontroli Wojewody Łódzkiego w okresie od 30 grudnia 2022 r. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK Starostwo nie otrzymało wyników tej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 308-310, 998-999)

2.10. Według stanu na dzień 11 lipca 2023 r. do Starostwa nie wpłynęła żadna skarga ani wniosek dotyczący nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa bądź gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez podmiot nieuprawniony, podlegający rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>97</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 308-310, 650-652)

Stwierzone  
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Osoba użytkująca dz. nr ██████████ obręb 0033 Stanisławów bez tytułu prawnego, nie została obciążona za bezumowne korzystanie z nieruchomości za okres od 1 października 2021 r. Należność z tego tytułu na dzień 30 czerwca 2023 r. wynosiła 4.445 zł.

Starosta wyjaśnił, że mając na uwadze trudną sytuację dłużnika, któremu rozłożono na raty poprzednio naliczone wynagrodzenie, jak również obowiązujące przepisy umożliwiające dochodzenie roszczeń za cały okres użytkowania, postanowiono o chwilowym nieobciążaniu dłużnika kolejną opłatą za korzystanie z rzeczy, skoro nie uiszczył on ustalonych dotychczas należności. Obecnie zostały podjęte działania zmierzające do dokonania stosownego obciążenia (sprawa w toku).

(dowód: akta kontroli str. 341-352, 735, 918-923)

W ocenie NIK wstrzymanie naliczania należnych opłat było działaniem nierzetelnym.

2. W przypadku jednej nieruchomości<sup>98</sup> przeznaczonej w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa do zbycia w trybie przetargu nieograniczonego w 2022 r., ogłoszenie o przetargu opracowano 15 lutego 2022 r., tj. po czterech miesiącach od uzyskania wymaganej zgody Wojewody Łódzkiego, a następnie nie przeprowadzono przetargu. W konsekwencji operat szacunkowy, na który wydatkowano 480 zł, stracił aktualność w dniu 31 sierpnia 2022 r. Konieczne było opracowanie nowego operatu, na który wydatkowano 640 zł.

W ocenie NIK działania te były nierzetelne i niegospodarne.

(dowód: akta kontroli str. 341-344)

Starosta wyjaśnił powyższe problemami kadrowymi związanymi z niewielką liczbą etatów, przebywaniem jednego pracownika na urlopie macierzyńskim, odejściem kolejnego pracownika oraz dużą liczbą spraw wpływających do WGIGN, a związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa i Powiatu, w tym ustalaniem odszkodowań.

(dowód: akta kontroli str. 735-736)

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

a) w przypadku siedmiu działek, zaewidencjonowanych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa jako działki nierozdysponowane (na 16 poddanych oględzinom),

<sup>97</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

<sup>98</sup> Dz. nr 513/2 obręb 0013 Węgrzynowice. W zasobie nieruchomości nie/rozdysponowana.

stwierdzono oznaki ich użytkowania/zagospodarowania, w tym co najmniej w sześciu przypadkach przez podmioty nieuprawnione. I tak:

- trzy działki<sup>99</sup> - nieogrodzone, zlokalizowane przy drodze asfaltowej i graniczące z polami uprawnymi oraz gospodarstwem rolnym - były wykorzystywane do celów rolniczych – pod uprawę kukurydzy (według informacji pozyskanej w trakcie oględzin działka „od zawsze” wykorzystywana była przez osoby prywatne pod uprawy);
- jedna działka<sup>100</sup> - nieogrodzona, znajdująca się przy drodze asfaltowej, w sąsiedztwie gospodarstw - stanowiła składowisko kiszonki dla zwierząt;
- jedna działka<sup>101</sup> - nieogrodzony teren zajęty pod łąkę/trawy, zlokalizowana przy drodze asfaltowej, w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowanej nieruchomości oraz upraw rolnych - była wykoszona;
- jedna działka<sup>102</sup> - według ewidencji gruntów i budynków niezabudowana, mała (16 m<sup>2</sup>), bez dostępu do drogi - została w całości zabudowana innym budynkiem niemieszkalnym i włączona w skład ogrodzonej nieruchomości prywatnej, składającej się z kilku działek;

(dowód: akta kontroli str. 139, 140, 826-848)

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

(dowód: akta kontroli str. 924-928)

- ostatnia działka<sup>103</sup>, zabudowana budynkiem mieszkalnym i gospodarskim, użytkowana była przez osoby fizyczne. Wprawdzie - jak wyjaśnił Starosta - nieruchomość ta została przejęta na rzecz Skarbu Państwa w zamian za rentę, m.in. na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne<sup>104</sup>. Z uwagi na brak stosownego wniosku właścicieli budynku mieszkalnego o nieodpłatne przekazanie na własność tych osób działki gruntu niezbędnej do korzystania z budynku, zgłoszonego w trybie art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym<sup>105</sup>, bądź w trybie art.118 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym

<sup>99</sup> [redacted] o pow. 0,2077 ha (tereny rolne).

<sup>100</sup> [redacted] o pow. 0,32 ha (tereny rolne).

<sup>101</sup> [redacted] o pow. 0,23 ha (tereny rolne).

<sup>102</sup> [redacted] o pow. 16 m<sup>2</sup> (tereny rolne).

<sup>103</sup> [redacted] o pow. 0,1069 ha (tereny zabudowane).

<sup>104</sup> Dz. U. nr 21 poz. 118 ze zm.

<sup>105</sup> Dz. U. nr 10 poz. 53 ze zm.

rolników<sup>106</sup>, uruchamiającego wszczęcie postępowania administracyjnego, Starosta nie posiadał wiedzy, kto aktualnie jest właścicielem budynku mieszkalnego i kto użytkuje działkę gruntu związaną z tym budynkiem mieszkalnym.

(dowód: akta kontroli str. 139, 140, 826-848, 973-978)

b) w przypadku dwóch działek<sup>107</sup> (uwzględnionych w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa jako działki do ustanowienia służebności), dla których w ewidencji gruntów i budynków jako właściciela i władającego wskazano Skarb Państwa i Starostę Tomaszowskiego, a które nie były zaewidencjonowane w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa (na trzy poddane oględzinom), stwierdzono oznaki ich użytkowania/zagospodarowania. Obie zostały zagrodzone, a jedna dodatkowo zagospodarowana pod ogród.

(dowód: akta kontroli str. 139, 140, 333, 336, 826-848, 952-959, 986-990)

Starosta wyjaśnił, że dla działek w ewidencji gruntów i budynków nie odnaleziono dokumentów świadczących o własności na rzecz Skarbu Państwa. Obie działki nie zostały ujęte w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem Skarb Państwa nie legitymuje się żadnym dokumentem potwierdzającym nabycie ww. działek na własność. Tytułem prawnym do nieruchomości nie może być wypis z rejestru gruntów i budynków. W tych przypadkach to Starosta nie ma legitymacji do włączenia działek do zasobu, a tym samym do jakiegokolwiek gospodarowania nimi, w tym udostępniania odpłatnie bądź nieodpłatnie, dokonywania obciążeń osób korzystających z tych działek. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem ewidencja gruntów nie może przesądzać o własności nieruchomości. Uwzględnienie tych działek w planie nastąpiło w związku z wnioskiem inwestora o uzgodnienie przebiegów trasowych infrastruktury telekomunikacyjnej napowietrznej oraz o wyrażenie zgody na dysponowanie nieruchomością na cele budowlane, tj. dla projektowanej infrastruktury telekomunikacyjnej. W sprawie nie doszło do ustanowienia służebności ze względu na brak tytułu własności.

(dowód: akta kontroli str. 924-928, 986-990)

NIK nie podziela stanowiska Starosty odnośnie włączenia ww. działek do zasobu, co opisano w obszarze 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w punkcie 2b.

4. Ewidencja pozabilansowa nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była nierzetelnie, ponieważ nie ujęto w niej części nieruchomości, które podlegały ewidencji w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa lub ujęto nieruchomości, które nie powinny znaleźć się w zasobie, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze 1, w punktach 2b, 4a, 4b, 4c, 4d. Liczba nieruchomości w ewidencji pozabilansowej i zasobie różniła się, ponieważ w ewidencji pozabilansowej niezasadnie ujęto działki: na dzień 31 grudnia 2021 r. dz. 202/2 (obręb 0002 miasto Tomaszów Mazowiecki), a na dzień 31 grudnia 2022 r. dz. 1630 (obręb 0014 Smardzewice, gmina Tomaszów Mazowiecki). Dodatkowo, w ewidencji ujmowano łącznie (pod jedną pozycją) zarówno działki gruntowe jak i budynki, co utrudniało ustalenie, które budynki faktycznie stanowią własność Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 139, 140, 321-324, 454, 628-651, 657-658, 850, 860, 900-909)

Starosta wyjaśnił, że spowodowane to było o m.in. przeoczeniami wynikającymi z dużej liczby spraw prowadzonych w WGN, niespójnością przepisów prawa, brakiem prawidłowego przepływu informacji, brakiem wiedzy o nieruchomościach przeznaczonych do komunalizacji, co do których nie zostały wszczęte stosowne postępowania. Ponadto wyjaśnił, że nieruchomości o nieuregulowanym stanie

<sup>106</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 208 ze zm.

<sup>107</sup> [redacted] o pow. 64 m<sup>2</sup> (tereny rolne).

prawnym, ze względu na brak księgi wieczystej czy innego tytułu własności Skarbu Państwa, nie stanowią zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zdefiniowanego w art.21 ugn.

(dowód: akta kontroli str. 979-985)

NIK nie podziela stanowiska Starosty odnośnie włączania do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (a w konsekwencji do ewidencji pozabilansowej) nieruchomości, dla których Skarb Państwa był posiadaczem samoistnym, co uzasadniono w obszarze 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2b.

5. Pomimo rozbieżności i nieścisłości wskazanych w punkcie 4 *Stwierdzonych nieprawidłowości*, przeprowadzona w Starostwie weryfikacja ewidencji pozabilansowej nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa - na dzień 31 grudnia 2021 i 2022 r., z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, ksiąg wieczystych, decyzji, postanowień, itp. dokumentów, nie wykazała rozbieżności i nieprawidłowości. Budynki na nieruchomościach Skarbu Państwa nie zostały poddane odrębnej weryfikacji<sup>108</sup> lub odrębnemu spisowi, co utrudniało identyfikację budynków będących własnością Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 139, 140, 142-143, 321-324, 454, 628-651, 657-658, 826, 850, 860, 900-909)

Starosta wyjaśnił, że przy zastosowaniu metody tradycyjnej ręcznego porównywania danych oraz przy uwzględnieniu wielkości i stanu zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, przeprowadzanie weryfikacji ewidencji pozabilansowej z wykorzystaniem dokumentów źródłowych wymaga bardzo dużego nakładu pracy. Przy takim sposobie weryfikacji, wobec braku możliwości pełnej identyfikacji dokumentów źródłowych i specjalistycznego oprogramowania przeznaczonego do przeprowadzania weryfikacji, mogło dojść do zaistnienia niezauważonych w trakcie weryfikacji rozbieżności.

(dowód: akta kontroli str. 979-985)

W ocenie NIK tak przeprowadzonej weryfikacji nie można uznać za rzetelną.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta zgodnie z obowiązującymi zasadami opracował, a następnie realizował plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W badanym okresie rzetelnie weryfikował sposób zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa po zakończeniu umowy najmu lub dzierżawy. Nieruchomości były protokołarnie odbierane, a w przypadku odmowy wydania nieruchomości podejmowano wobec byłych użytkowników stosowne działania. Starosta ustalał i egzekwował wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa. W badanym okresie regularnie zwiększały się przypisy należności oraz wpłaty<sup>109</sup> z ww. tytułu. Ustaleń w zakresie korzystania z nieruchomości przez podmioty nieuprawnione dokonywano w Starostwie m.in. poprzez monitorowanie terminów zakończenia umów najmu i dzierżawy oraz oględzin nieruchomości. Pomimo podejmowanych działań, nie zidentyfikowano jednak wielu przypadków nieuprawnionego użytkowania nieruchomości, co stwarzało zagrożenie ich zasiedzenia. W toku przeprowadzonych przez NIK oględzin ustalono, że prawie połowa poddanych oględzinom nieruchomości Skarbu Państwa była użytkowana przez podmioty nieuprawnione<sup>110</sup>, bez wiedzy Starosty.

Starosta podejmował działania celem regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa (dla łącznie 444 działek). Pomimo tych działań dla wielu działek stan prawny nie został dotychczas uregulowany, co Starosta wyjaśnił pracochłonnością procedur

<sup>108</sup> Do niektórych budynków dostęp był znacznie utrudniony.

<sup>109</sup> Rozrachunki z tego tytułu były prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych Starostwa i rozliczane z jednostką nadrzędną.

<sup>110</sup> Dziewięć z 19, z tego w jednym przypadku Starosta nie miał wiedzy, czy nieruchomość zajmuje uprawniony podmiot.



oraz niewystarczającym dofinansowaniem. Na badanych próbach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków oraz rejestrze cen nieruchomości.

Starosta nierzetelnie prowadził ewidencję pozabilansową nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, jak również nierzetelnie przeprowadził inwentaryzację ww. nieruchomości. Inwentaryzacja nie ujawniła bowiem nieprawidłowych wpisów i braków w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa.

### 3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu  
faktycznego

3.1. W latach 2020-2023 (I półrocze) od ujętych w zasobie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ustalono podatki lokalne w następującym zakresie.

Podatkiem od nieruchomości objęto:

- w 2020 r. 20 działek o powierzchni gruntów 30 171 m<sup>2</sup> i 11 zabudowań<sup>111</sup> o powierzchni użytkowej 1 544 m<sup>2</sup>, na łączną kwotę 18,4 tys. zł;
- w 2021 r. 22 działki o powierzchni gruntów 31 385 m<sup>2</sup> i 12 zabudowań o powierzchni użytkowej 1 599 m<sup>2</sup>, na łączną kwotę 18,8 tys. zł;
- w 2022 i 2023 r. 22 działki o powierzchni gruntów 31 348 m<sup>2</sup> i 12 zabudowań o powierzchni użytkowej 1 599 m<sup>2</sup>, na łączną kwotę 21,2 tys. zł w 2022 r. i 22 tys. zł w 2023 r.

Podatkiem leśnym objęto:

- w 2020 i 2021 r. 37 działek o powierzchni 7,4081 ha na kwotę po 0,3 tys. zł w każdym roku;
- w 2022 r. 38 działek o powierzchni 8,8820 ha na kwotę 0,4 tys. zł;
- w 2023 r. 19 działek o powierzchni 2,1151 ha na kwotę 0,1 tys. zł.

Łączna kwota ustalonego w badanym okresie podatku od nieruchomości wyniosła 80,4 tys. zł i podatku leśnego - 1,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 224-248)

Według wyjaśnień skierowanych przez Starostę w maju 2023 r. do Urzędu Gminy Żelechlinek i do Urzędu Miejskiego w Ujeździe, zmniejszenie liczby i powierzchni działek opodatkowanych podatkiem leśnym związane było m.in. z procesem przekazania lasów znajdujących się na 11 działkach w zarząd Lasów Państwowych.

(dowód: akta kontroli str. 308-314)

W badanym okresie Starosta jednokrotnie wnioskował do właściwego organu podatkowego i uzyskał pozytywną decyzję w sprawie umorzenia odsetek za zwłokę w podatku od nieruchomości za lata 2016-2019 w łącznej kwocie 0,8 tys. zł. W przedmiotowej sprawie, w uzasadnieniu decyzji wydanej w dniu 13 lipca 2020 r. Prezydent Miasta Tomaszowa Mazowieckiego wskazał m.in., że w dniu 7 stycznia 2020 r. Starosta Tomaszowski, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, właściwy ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu w likwidacji, wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w przedmiocie stwierdzenia nabycia przez Skarb Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2016 r. mienia pozostającego po wykreśleniu z Krajowego Rejestru Sądowego spółdzielni<sup>112</sup>. W dniu 30 czerwca 2020 r. Starosta złożył korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2016-2020 uwzględniające nową nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa, wnioskując równocześnie o umorzenie w całości płatności należnych odsetek za

<sup>111</sup> Budynki lub ich części oraz inne budynki lub ich części.

<sup>112</sup> Na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze. Nieruchomość obejmowała działki o powierzchni 0,3061 ha.

zwłokę. Po dokonanych analizach sytuacji wnioskodawcy, z uwagi na ważny interes publiczny, organ podatkowy w całości umorzył odsetki za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str. 249-254, 568-580)

**3.2.1.** W kolejnych latach Starosta opłacał podatek od nieruchomości i podatek leśny na podstawie deklaracji podatkowych składanych sześciu organom podatkowym<sup>113</sup>.

Kontrola 20 deklaracji podatkowych<sup>114</sup> wykazała, że:

- wysokość zobowiązania podatkowego ustalonego w badanych deklaracjach wyniosła 59,2 tys. zł<sup>115</sup> (72,6% ustalonego podatku);
- każdorazowo:
  - do obliczenia podatku od nieruchomości stosowano stawki podatkowe określone w aktualnych uchwałach organu stanowiącego danej gminy, co odpowiadało wymogom określonym w art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>116</sup>,
  - do ustalenia podatku leśnego przyjmowano równowartość pieniężną 0,220 m<sup>3</sup> drewna, obliczoną według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy, tj. zgodnie z art. 3 i 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym<sup>117</sup>;
- w deklaracjach nie stwierdzono przypadków przyjęcia do opodatkowania nieprawidłowej powierzchni użytkowej budynku, przy czym w pięciu deklaracjach, składanych dwóm organom podatkowym<sup>118</sup>, podatkiem objęto dwa budynki – budynek na działkach w obrębie Spała oraz budynek na działce w obrębie Olszowa<sup>119</sup>, które nie były uwzględnione w ewidencji gruntów i budynków. Jak wyjaśnił Starosta, oba budynki zostały przejęte protokołem przejęcia w poprzednich latach i na tej podstawie włączone do zasobu. Budynek w obrębie Spała został ujawniony w ewidencji gruntów i budynków w lutym 2023 r. na podstawie przeprowadzonej modernizacji ewidencji gruntów i budynków z założeniem ewidencji budynków i lokali dla obrębu Spała. Dla obrębu Olszowa taka modernizacja jeszcze nie została przeprowadzona;
- w 17 deklaracjach do opodatkowania przyjęto powierzchnie gruntów odpowiadające danym zawartym w ewidencji gruntów i budynków. W pozostałych trzech deklaracjach, złożonych do tego samego organu podatkowego, dane te były rozbieżne, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 1;
- w pięciu deklaracjach, składanych dwóm organom podatkowym, jako grunt podlegający opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości wykazano działki, które według ewidencji gruntów i budynków były działkami rolnymi (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2). W pozostałych deklaracjach nie stwierdzono takich przypadków. (dowód: akta kontroli str. 139, 455-626)

**3.2.2.** W wyniku analizy danych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa objętych postępowaniem komunalizacyjnym stwierdzono, że jedna z działek była wdzierżawiona osobie fizycznej od 2012 r. do dnia 1 stycznia 2021 r., tj. do czasu wydania przez Wojewodę Łódzkiego decyzji deklaratoryjnej. Na podstawie umowy dzierżawy dzierżawca regulował należny podatek od nieruchomości. Pięć kolejnych

<sup>113</sup> W tym deklaracje na podatek od nieruchomości składano czterem organom i deklaracje na podatek leśny czterem organom.

<sup>114</sup> Do badania wybrano w każdym roku po trzy deklaracje na podatek od nieruchomości i dwie deklaracje na podatek leśny, z uwzględnieniem kryterium liczby nieruchomości i kwoty podatku.

<sup>115</sup> Z tego w podatku od nieruchomości 58,8 tys. zł i w podatku leśnym 0,4 tys. zł.

<sup>116</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 70 ze zm., dalej: *ustawa o podatkach i opłatach lokalnych*.

<sup>117</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 888 ze zm., dalej: *ustawa o podatku leśnym*.

<sup>118</sup> Deklaracje składane do Wójta Gminy Ujazd i Wójta Gminy Inowłódz za rok 2020, 2021 i 2022.

<sup>119</sup> Budynek mieszkalny o powierzchni użytkowej 133 m<sup>2</sup> na dz. nr 42/21 i 42/22 obręb 0007 Spała gmina Inowłódz oraz budynek o powierzchni użytkowej 109 m<sup>2</sup> na dz. nr 682 obręb 0012 Olszowa gmina Ujazd.

działek<sup>120</sup> nie zostało objęte podatkiem od nieruchomości, ponieważ – jak wyjaśnił Starosta – działki te były w posiadaniu innego podatnika (bez tytułu prawnego, a więc w sytuacji o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) i to właściwa gmina powinna być podatnikiem od czerwca 1990 r.

(dowód: akta kontroli str. 315-320, 747-787, 991-995, 849-860)

**3.2.3.** W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, wśród nieruchomości nierozdysponowanych, znajdowało się co najmniej 36 działek, oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako tereny mieszkaniowe (B), tereny przemysłowe (Ba), inne tereny zabudowane (Bi), tereny z przeznaczeniem pod zabudowę (Bp) lub lasy (Ls), które nie zostały opodatkowane podatkiem od nieruchomości czy podatkiem leśnym.

Na próbie 20 takich działek ustalono, że:

- dla jednej działki podatek uiszczał użytkownik korzystający z działki bez tytułu prawnego;
- dla jednej działki w trakcie modernizacji ewidencji gruntów przywrócono prawidłowy wpis dotyczący użytków (symbol Ba zastąpiono symbolem Br);
- jedna działka<sup>121</sup> stanowiła mienie Wód Polskich i z dniem 1 stycznia 2018 r. winna zostać wykreślona z zasobu, co opisano w obszarze 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w punkcie 4d;
- 17 działek, pomimo przesłanek w tym zakresie, nie zostało opodatkowanych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 3.

(dowód: akta kontroli str. 139, 140, 793-794, 849-860)

W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa (w nieruchomościach nierozdysponowanych), znajdowały się także działki oznaczone symbolem *dr*, dla których w ewidencji gruntów podmiotem ewidencyjnym był Skarb Państwa, *drogi gminne*<sup>122</sup>.

Starosta wyjaśnił m.in., że nie ma wiedzy w zakresie numeru drogi, jej klasy, czy dana droga jest drogą wewnętrzną. Wymienione działki, objęte postępowaniami sądowymi, zostały nabyte przez Skarb Państwa przez zasiedzenie. Z tego względu zostały włączone do zasobu Skarbu Państwa. Jednakże w przypadku podjęcia przez Wojewodę postępowania komunalizacyjnego, działki zostaną usunięte z zasobu. Sąd nie wskazał żadnych parametrów dotyczących tych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 140, 454, 788-792, 849-860)

W wyniku szczegółowej kontroli sześciu ww. dróg<sup>123</sup>, ustalono, że nie zostały one w Starostwie objęte podatkiem od nieruchomości. Na podstawie informacji uzyskanej z Urzędu Gminy w Tomaszowie Mazowieckim ustalono, że dwie były drogami publicznymi, i w konsekwencji podlegały zwolnieniu z opodatkowania na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Cztery pozostałe drogi były drogami wewnętrznymi. Według informacji uzyskanej z Gminy, drogi te *zawsze i pomimo przejścia na własność Skarbu Państwa pozostawały w Zarządzie Gminy Tomaszów Mazowiecki*. Dla czterech działek w dniu 31 sierpnia 2023 r. Gmina wystąpiła z wnioskiem o wydanie decyzji stwierdzającej nieodpłatne nabycie z mocy prawa na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym. Dla dwóch działek, po założeniu księgi wieczystej przez Starostę, zostaną podjęte działania celem nabycia.

<sup>120</sup> 101610\_2.0014.269/3 o pow. 0,0657 ha (m.in. Bi), 101601\_1.0013.158/3 o pow. 0,0083 ha (B), 101601\_1.0013.159/2 o pow. 0,0101 ha (Bp), 101601\_1.0008.238 o pow. 0,04 ha (Bp), 101601\_1.0007.808/10 o pow. 0,0142 ha (Bz).

<sup>121</sup> Id dz. 101601\_1.0004.168/2 o pow. 0,0078 ha.

<sup>122</sup> Id dz. 101601\_1.0004.172, 101609\_2.0009.45/2 i 45/4, 101609\_2.0013.750, 101609\_2.0018.168, 169 i 335.

<sup>123</sup> Badaniem objęto ww. działki, znajdujące się w Gminie Tomaszów Mazowiecki, tj. 101609\_2.0009.45/2 i 45/4, 101609\_2.0013.750, 101609\_2.0018.168, 169 i 335.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podatnikami podatku od nieruchomości są m.in. osoby prawne będące posiadaczami nieruchomości lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie jest bez tytułu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 224-248, 910-911, 972)

Starosta wyjaśnił m.in., że wystąpienie o zasiedzenie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa miało na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, na których Gmina Tomaszów Mazowiecki wykonywała /.../ od dnia 27 maja 1990 r. zadania własne w zakresie dróg, ulic i mostów oraz organizacji ruchu /.../ w celu ubiegania się przez Gminę stwierdzenia nabycia na własność ww. nieruchomości – dróg na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej). /.../ mając na uwadze uregulowania zawarte w art.228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Starosta /.../ nie miał żadnej legitymacji aby złożyć deklaracje podatkowe na ww. działki, zajęte pod drogi.

(dowód: akta kontroli str. 929-933)

**3.3.** W wyniku kontroli 17 deklaracji podatkowych<sup>124</sup>, w 16 przypadkach nie stwierdzono opóźnień w ich składaniu i w opłacaniu podatków. W jednym przypadku miało miejsce opóźnienie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 4.

(dowód: 455-457, 737-746, 861-899)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W trzech deklaracjach za 2020, 2021 i 2023 r. (na 17 zbadanych), złożonych Prezydentowi Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, dla jednej z działek<sup>125</sup> wykazano do opodatkowania podatkiem od nieruchomości powierzchnię niezgodną z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków (zawyżoną o 121 m<sup>2</sup>). W konsekwencji podatek zawyżono o łącznie 0,2 tys. zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym podstawą wymiaru podatków są dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

Starosta wyjaśnił, że powodem rozbieżności było błędne wyliczenie udziału Skarbu Państwa w nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 139, 455-626, 724-729)

2. W pięciu deklaracjach jako grunt podlegający opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości wykazano działki, które według ewidencji gruntów i budynków były działkami rolnymi<sup>126</sup>, co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych:

- w trzech deklaracjach na rok 2021, 2022 i 2023, złożonych Wójtowi Gminy Ujazd, ujęto jako grunt podlegający opodatkowaniu nierozzdysponowaną dz. nr 682 obręb 0012 o powierzchni 2600 m<sup>2</sup> i opłacono podatek od tej działki w łącznej kwocie 0,3 tys. zł;
- w dwóch deklaracjach na rok 2022 i 2023, złożonych Wójtowi Gminy Tomaszów Mazowiecki, ujęto jako grunt podlegający opodatkowaniu nierozzdysponowane dz. nr 201/4, 208/4 i 209/4 obręb 0015 o powierzchni 112 m<sup>2</sup> i opłacono od nich podatek w łącznej kwocie 0,1 tys. zł.

Starosta wyjaśnił m.in., że działka w gminie Ujazd została objęta podatkiem m.in. w wyniku korekty dokonanej przez organ podatkowy w 2020 r. i w kolejnych

<sup>124</sup> Do badania wybrano 15 pierwszych deklaracji objętych badaniem w punkcie 3.2.1 niniejszego wystąpienia wraz z korektami (2).

<sup>125</sup> Id dz. 101601\_1.0002.202/2 o powierzchni 2239 m<sup>2</sup>, faktyczny udział Skarbu Państwa wynosił 1711 m<sup>2</sup>, a nie 1832 m<sup>2</sup>.

<sup>126</sup> Działki oznaczone były symbolami RIVa, RV i RVI.

latach opracowywano deklaracje w sposób analogiczny. Starosta zapowiedział, że ww. deklaracje zostaną skorygowane.

(dowód: akta kontroli str. 139, 455-626, 724-729)

3. Część nieruchomości nierozdysponowanych, zaewidencjonowanych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, które według ewidencji gruntów i budynków stanowiły własność/współwłasność Skarbu Państwa i oznaczone zostały jako tereny mieszkaniowe, tereny przemysłowe, inne tereny zabudowane, tereny z przeznaczeniem pod zabudowę lub lasy, nie została opodatkowana podatkiem od nieruchomości lub podatkiem leśnym. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła 17 nieruchomości (na 20 skontrolowanych).

Stanowiło to naruszenie:

- art. 2 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają grunty oraz budynki lub ich części;
- art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku leśnym, według których opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, a lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy.

(dowód: akta kontroli str. 224-248, 793-825)

Starosta wyjaśnił, że:

- działka 101606\_2.0018.578/6 (Ba) nie została opodatkowana podatkiem od nieruchomości przez przeoczenie, a orientacyjna należność z tego tytułu, począwszy od 2018 r., wynosi łącznie 3.011 zł. Zostanie sporządzona korekta deklaracji;
- działka 101601\_1.0003.222/2 (Bp) została włączona do zasobu 12 sierpnia 2020 r., kwota nieopłaconego od tego czasu podatku od nieruchomości wynosi 571 zł. Zostanie sporządzona korekta deklaracji;
- działki leśne: 101609\_2.0013.1619/1, 1619/2, 1626/1 i 1626/4 nie zostały opodatkowane, ponieważ lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, co powoduje konieczność uregulowania posiadania przez Lasy Państwowe;
- pięć działek stanowiło współwłasność Skarbu Państwa i innych podmiotów<sup>127</sup>, a udział ten podlegał komunalizacji z mocy prawa na dzień 27 maja 1990 r., więc działki powinny zostać wyłączone z zasobu i w tych przypadkach Starosta nie jest płatnikiem podatku od nieruchomości;
- sześć działek<sup>128</sup> podlegało komunalizacji z mocy prawa na dzień 27 maja 1990 r., więc powinny zostać wyłączone z zasobu i w tych przypadkach Starosta nie jest płatnikiem podatku od nieruchomości.

Szacowana kwota nieopłaconego w badanym okresie podatku od nieruchomości dla 11 ww. działek wynosiła około 9,6 tys. zł. Szacowana kwota nieopłaconego podatku leśnego wynosiła około 1,1 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 627-649, 793-825, 849-860, 991-995)

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień NIK zauważa, że nieruchomości wskazane przez Starostę jako podlegające komunalizacji z mocy prawa, a znajdujące się na terenie Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki, nie były ujęte w spisie inwentaryzacyjnym Miasta, opracowanym na podstawie art. 17 i 17a ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym. Zostały natomiast zaewidencjonowane w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto, Starosta

<sup>127</sup> Zabudowane dz.: 101601\_1.0011.103 (B), 101601\_1.0003.92 (B), 101601\_1.0003.395 (B), 101601\_1.0007.689 (B), 101601\_1.0008.256 (B).

<sup>128</sup> Zabudowane dz.: 101607\_2.0007.248/1 (B), 101607\_2.0010.402/4 (B), 101607\_2.0010.458/2 (B), 101601\_1.0013.1125/2 (Bi) oraz dz. 101609\_2.0015.220/2 (B), 101601\_1.0008.499/2 (Bi).

nie posiadał uzgodnionego z gminami wykazu nieruchomości podlegających komunalizacji. Dodatkowo, dla jednej działki, od 2017 r. toczyło się postępowanie sądowe o zasiedzenie, wszczęte z wniosku osoby fizycznej. W tych okolicznościach wskazane przez Starostę przyczyny braku opodatkowania nieruchomości należało uznać za wątpliwe.

NIK podziela stanowisko Starosty odnośnie konieczności uregulowania posiadania lasów przez PGL Lasy Państwowe. Jednocześnie wskazuje, że do czasu przeniesienia zarządu na rzecz Lasów Państwowych i wykreślenia ich z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonego przez Starostę, to Starosta powinien regulować podatek leśny na podstawie wpisu w ewidencji gruntów i budynków, której prawidłowość może być kwestionowana w postępowaniu podatkowym przy zastosowaniu dopuszczalnych instrumentów procesowych.<sup>129</sup>

4. W jednym, poniżej opisanym przypadku (na 17 skontrolowanych), deklaracja na podatek od nieruchomości została złożona i opłacona z opóźnieniem. W związku z wnioskiem spadkobiercy dzierżawcy, umowa dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa została rozwiązana przez Starostę w trybie natychmiastowym, ze skutkiem na dzień 15 marca 2021 r. Korektę deklaracji podatkowej, za okres od kwietnia 2021 r., sporządzono 7 października 2021 r., po dokonaniu w dniu 16 września 2021 r. zmian w ewidencji gruntów i budynków. Należny podatek w kwocie 80 zł uregulowano 21 października 2021 r.

W wyniku powyżej opisanych opóźnień naruszono przepis art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym, jeżeli obowiązek podatkowy powstał po dniu 31 stycznia, osoby prawne są obowiązane składać organowi podatkowemu deklaracje na podatek od nieruchomości w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 455-457, 881-895)

Starosta wyjaśnił, że opóźnienie wynikało z dużej liczby spraw wpływających do WGN.

(dowód: akta kontroli str. 929-933)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta opłacał podatek od nieruchomości oraz podatek leśny od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, jednak opodatkowaniem, wbrew obowiązującym przepisom, nie objęto niektórych działek i budynków ujętych w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Szacowana kwota nieopłaconego w badanym okresie podatku od tych nieruchomości wynosiła około 15 tys. zł. Na badanych próbach stwierdzono, że z jednym wyjątkiem deklaracje podatkowe były terminowo składane, a zobowiązania terminowo regulowane. Podatek obliczano z zastosowaniem aktualnych stawek, jednak stwierdzono przypadki przyjęcia do opodatkowania nieprawidłowej powierzchni gruntu, a także opodatkowania działek rolnych, które zgodnie z przepisami nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Kontynuację podjętych działań, zmierzających do zatrudnienia geodety powiatowego.

<sup>129</sup> Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać ustalona w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i włączeń przewidzianych w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356).



2. Uregulowanie stanów prawnych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, dla których brak jest stosownej dokumentacji potwierdzającej tą własność.
3. Uporządkowanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa m.in. poprzez:
  - a. ujęcie w nim nieruchomości, dla których Skarb Państwa jest posiadaczem samoistnym,
  - b. ujęcie innych nieruchomości, które w wyniku przeoczeń nie zostały uwzględnione w zasobie,
  - c. usunięcie nieruchomości, które pomimo przesłanek w tym zakresie nie zostały wykreślone z zasobu,
  - d. wprowadzenie oznaczeń działek i budynków zgodnych z katastrum nieruchomości (ewidencją gruntów i budynków),
  - e. bieżącą aktualizację wprowadzonych informacji o nieruchomościach (w szczególności w zakresie toczących się postępowań sądowych i administracyjnych, numeracji i powierzchni działek).
4. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, uwzględniających ww. korekty zasobu.
5. Zapewnienie pełnych i rzetelnych informacji (wykazów) dotyczących nieruchomości objętych komunalizacją.
6. Wzmocnienie nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa i podjęcie działań zapewniających wyeliminowanie przypadków nieuprawnionego korzystania z tych nieruchomości.
7. Ustalenie osób bezprawnie korzystających z nieruchomości Skarbu Państwa, a następnie wyegzekwowanie od nich należnego wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości.
8. Rzetelne prowadzenie ewidencji pozabilansowej nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
9. Rzetelne inwentaryzowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
10. Skorygowanie deklaracji na podatek od nieruchomości w związku z błędnie wykazanymi powierzchniami nieruchomości.
11. Uwzględnienie w deklaracjach podatkowych i opłacanie podatku od nieruchomości i podatku leśnego od wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa podlegających obowiązkowi podatkowemu.

## 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  
wykorzystania  
uwag  
i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, dnia 22 września 2023 r.

Kontroler  
Emilia Wyciszkwicz  
gt. specjalista kontroli państwowej

././

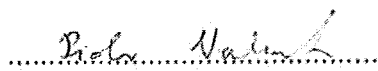
Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor  
Piotr Walczak

././

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał:

p.o. Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli  
W Łodzi  
Piotr Walczak

  
.....  
podpis

08. 12. 2023

