



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.005.02.2023

Iwona Brzozowska  
Starosta Powiatu Nowosolskiego

Starostwo Powiatowe w Nowe Soli  
ul. Moniuszki 3b  
67-100 Nowa Sól

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/075 Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nowej Soli, ul. Moniuszki 3b, 67-100 Nowa Sól (dalej: <i>Starostwo</i> )
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Brzozowska, Starosta Powiatu Nowosolskiego od 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tego tytułu.</li><li>2. Realizacja obowiązków zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.</li><li>3. Realizacja wobec wojewody obowiązków sprawozdawczych i dotyczących przedkładania do zatwierdzenia planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz uzyskiwania zgód na zbycie nieruchomości.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (I kwartał). Badaniem zostaną objęte działania jednostki kontrolowanej z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, gdy będzie to miało wpływ lub związek z ustaleniami stanu faktycznego dotyczącego okresu objętego kontrolą.
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 Zielonej Górze
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Natalia Kajzer, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/41/2023 z 8 maja 2023 r.</li><li>2. Dorota Rudnicka-Kawa, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LZG/42/2023 z 8 maja 2023 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-5)

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

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

### OCENA OGÓLNA

Organizacja pracy Starostwa pozwalała w większości przypadków na prawidłową realizację przez Starostę Nowosolskiego zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Nieruchomości znajdujące się w ww. zasobie udostępniano oraz ewidencjonowano zgodnie z wymogami ustawowymi, jednakże ewidencja papierowa nieruchomości oddanych w trwałe zarząd była niekompletna. Starosta prawidłowo udzielała ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania należnościami Skarbu Państwa, a względem pięciu największych dłużników prowadzono działania windykacyjne, nie dopuszczając do przedawnienia tych należności. Jednakże w przypadku trzech najstarszych dłużników, w okresie objętym kontrolą doszło do przedawnienia trzech tytułów wykonawczych, a także nie spisano z ksiąg rachunkowych pięciu tytułów przedawnionych w 2018 r. Co roku w pełnej wysokości dokonywano odpisów aktualizujących wartość należności.

Starosta prawidłowo zbywała nieruchomości Skarbu Państwa, w tym zgodnie z przepisami prowadzono postępowania na sprzedaż nieruchomości, przekazano nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz dokonano przekształcenia prawa wieczystego użytkowania gruntów w prawo własności, przy czym w jednym przypadku sprzedaż nieruchomości nastąpiła na podstawie niezaktualizowanego operatu szacunkowego.

W ocenie NIK, pomimo podejmowanych działań, z niewystarczającą częstotliwością zlecano rzeczoznawcom sporządzenie operatów szacunkowych w celu ustalenia aktualnej wartości nieruchomości, będącej podstawą do zaktualizowania opłat z tytułu udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa. W efekcie ok. 30% nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste gruntów miało ustaloną wysokość rocznych opłat w oparciu o wartość nieruchomości ustaloną ponad 20 lat temu. W dużej mierze miała na to wpływ niewystarczająca wysokość dotacji oraz priorytetowo traktowane wyceny nieruchomości na potrzeby ustalenia odszkodowań.

Starosta prawidłowo podejmowała działania w celu zabezpieczenia niezagospodarowanych nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, które polegały w szczególności na monitorowaniu ich stanu technicznego, ubezpieczeniu, a także ogrodzeniu oraz porządkowaniu terenu wokół budynków. Zobowiązał również podmioty będące stronami analizowanych umów do utrzymania nieruchomości w należyтым stanie i jej właściwej eksploatacji.

Starosta Nowosolski terminowo realizował obowiązki w zakresie sporządzenia i przekazania do zatwierdzenia Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz sporządzenia rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Jednakże opracowane dokumenty były nierzetelne, nie zawierały bowiem w szczególności części danych wymaganych przepisami oraz danych o nieruchomościach znajdujących się w trwałym zarządzie. Było to efektem braku prowadzenia ewidencji nieruchomości oddanych w trwałe zarząd w formie elektronicznej, według wzoru opracowanego przez Wojewodę Lubuskiego. Prawidłowo sporządzono oraz terminowo przekazano Wojewodzie sprawozdania budżetowe z realizacji dochodów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

Wszystkie objęte analizą wnioski Starosty o wyrażenie przez Wojewodę zgody na obrót nieruchomościami były kompletne i zawierały rzetelne uzasadnienie gospodarcze czynności prawnej, której miała dotyczyć zgoda.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

#### 1. Realizacja dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tego tytułu.

Opis stanu faktycznego

**1.1.** Zgodnie z regulaminem organizacyjnym obowiązującym w badanych latach w Starostwie oraz z zakresami obowiązków pracowników, realizacją zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa zajmował się Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: Wydział Gospodarki Nieruchomościami). Zadania z tego zakresu powierzone zostały czterem do pięciu pracownikom Wydziału, których nadzorował Naczelnik Wydziału. Naczelnik Wydziału posiadała upoważnienie Starosty Nowosolskiego m.in. do prowadzenia spraw z zakresu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Windykacją należności przysługujących z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zajmował się pracownik Wydziału Finansów i Budżetu. Wsparcia w zakresie zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym egzekucji należności udzielał zatrudniony w Starostwie radca prawny.

Pracownicy posiadali odpowiednie wykształcenie do realizacji powierzonych im zadań i korzystali w badanym okresie ze specjalistycznych szkoleń obejmujących tematykę związaną z wykonywanymi obowiązkami służbowymi.

(akta kontroli: str. 6-39)

#### 1.2. Zasób nieruchomości Skarbu Państwa stanowiły:

- 1) nieruchomości, których powierzchnia na koniec 2020 r. wynosiła 973,2027 ha, zaś na koniec I kwartału 2023 r. – 907,2640 ha, w tym:
  - nieruchomości udostępnione w trybie określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup> odpowiednio: 690,2412 ha oraz 743,6629 ha;
- 2) budynki i lokale, których powierzchnia na koniec 2020 r. wynosiła 12245 m<sup>2</sup>, zaś na koniec I kwartału 2023 r. – 12831,3 m<sup>2</sup>, w tym:
  - budynki i lokale udostępnione w trybie określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami odpowiednio: 11637 m<sup>2</sup> oraz 11663,4 m<sup>2</sup>.

Z danych przekazanych w toku kontroli wynika, że w latach 2020 -2023 (I kwartał):

- powierzchnia działek niebędących przedmiotem udostępnienia, która nie przynosiła dochodów, a generowała koszty stanowiła odpowiednio: na koniec 2020 r. – 1,2515 ha (24 działki) oraz na koniec I kwartału 2023 r. – 1,7664 ha (26 działek);
- powierzchnia budynków i lokali niebędących przedmiotem udostępnienia, które nie przynosiły dochodów, a generowały koszty stanowiła odpowiednio: na koniec 2020 r. – 358,60 m<sup>2</sup> (trzy budynki) oraz na koniec I kwartału 2023 r. – 1005,50 m<sup>2</sup> (pięć budynków);
- łącznie poniesiono koszty w wysokości: na koniec 2020 r. 5.596,34 zł oraz na koniec I kwartału 2023 r. – 3.682,16 zł.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

(akta kontroli: str. 40, 43-45)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że nieruchomości generowały koszty wynikające przede wszystkim z obowiązków podatkowych (podatek od nieruchomości). W sprawie podejmowanych działań zmierzających do udostępnienia nieruchomości wskazała m.in. następujące okoliczności:

- część nieruchomości może zostać nabyta do gminnego zasobu nieruchomości tylko na wniosek uzasadniony realizacją zadań własnych. Właściwe jednostki samorządu terytorialnego (jst) pomimo licznie w tym zakresie prowadzonej korespondencji nie widziały przesłanek do wystąpienia z takimi wnioskami;
- w przypadku większości nieruchomości brak było przesłanek do komunalizacji z mocy prawa. Działki po zlikwidowanych przedsiębiorstwach państwowych, które sprzedawane były celowo przez syndyka masy upadłościowej sprzedawane najemcom lokali z udziałem w gruncie po tzw. obrysie budynku, żeby zwiększyć prawdopodobieństwo ich zbycia. Tym samym w zasobie pozostały tereny zielone pomiędzy blokami, odnośnie których prowadzona jest korespondencja z zarządcami wspólnot. Grupa rejestrowa przypisana do tych działek jest nieodpowiednia do komunalizacji, brak jest woli nabycia tych działek na wniosek gminy oraz brak jest woli mieszkańców poszczególnych wspólnot do nabycia tych nieruchomości;
- część nieruchomości została zbyta w II i III kwartale 2023 r. oraz uzyskano deklaracje gminy na nabycie nieruchomości na jej wniosek.

(akta kontroli: str. 46-57)

**1.3.** W latach 2020-2023 (I kwartał) Starostwo prowadziło ewidencje nieruchomości Skarbu Państwa w następującej formie:

1) ewidencja prowadzona elektronicznie w formie arkusza kalkulacyjnego Excel pod nazwą: Nieruchomości należące do zasobu Skarbu Państwa położone na terenie Powiatu Nowosolskiego – stan na dzień 31.12.2022 r. Ewidencja zawierała kolejno 570 wpisów. Zawierała dane wymagane przepisami art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także oznaczenie formy władania, umowy obligacyjnej, wartość nieruchomości oraz data ostatniego oszacowania. W ewidencji wykazano następujące formy władania nieruchomościami Skarbu Państwa: gospodarujący Starosta, użytkownik, dzierżawa, użyczenie, współwłasność SP, zarządca ze wskazaniem jednostki;

2) ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w wieczyste użytkowanie gruntów prowadzona była elektronicznie w formie arkusza kalkulacyjnego Excel oraz zawierała dane wymagane przepisami art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także nazwę użytkownika, forma władania, oznaczenie umowy obligacyjnej, stawka opłaty, wartość nieruchomości oraz data ostatniego oszacowania. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. ewidencja zawierała kolejno 1200 wpisów.

Przedmiotowe ewidencje prowadzone były w plikach o nazwie „ewidencjonowanie” w arkuszu Excel, zgodnie z wzorem opracowanym przez Wojewodę Lubuskiego i przekazanych do wykorzystania pismem z dnia 15 stycznia 2014 r. (GN-I.7582.8.2014.KMac, celem ujednoczenia sprawozdań rocznych z terenu województwa lubuskiego, co szerzej opisano w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia).

Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwałe zarząd nie była prowadzona w oparciu o wzór przekazany przez Wojewodę Lubuskiego. Prowadzona była w formie brulionu formatu A3 zszytego, do którego kolejno wprowadzono dane

o nieruchomościach Skarbu Państwa. Ewidencja obejmowała dwa bruliony, osobno dla terenu miasta Nowa Sól i osobno dla pozostałych miejscowości powiatu nowosolskiego. W ewidencji w kolejnych kolumnach wprowadzono następujące dane: liczba porządkowa, nazwa jednostki, adres, nr działki, powierzchnia, forma – trwały zarząd, nr decyzji, nr księgi wieczystej, podstawa nabycia, wysokość opłaty rocznej oraz uwagi.

Analiza danych wykazanych w ewidencji w oparciu o 12 działek znajdujących się w trwałym zarządzie wykazała, że brak było w ewidencji informacji wymaganych przepisami art. 23 ust. 1c pkt 4, 6-7 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto stwierdzono w ewidencji niekompletne zapisy, z uwagi na brak odnotowania faktu wygaszenia trwałego zarządu w 2021 r. jednej i w 2022 r. trzech działek - pozycja 73 oraz brak w ewidencji działki nr 266/1 przekazanej w trwały zarząd.

(akta kontroli: str. 58-59, 534-550, 559-573, 582-595, 605-607)

W sprawie niekompletnej ewidencji Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że braki w rejestrze trwałego zarządu wynikały z formy i zagospodarowania przestrzeni rejestru papierowego. Wskazała, że informacje o zgłoszonych roszczeniach oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych zapewne *byłyby wpisane w uwagach, gdyby takie roszczenia zostały zgłoszone lub toczyły się rzeczono postępowania. Nie są to sytuacje częste, wręcz incydentalne, w naszym Powiecie nie miały miejsca, stąd nie było potrzeby tworzenia specjalnej rubryki na te informacje. Wysokości opłat z tytułu trwałego zarządu były wpisywane w papierowej ewidencji, uwzględniały nawet zmiany powierzchni działek po wywłaszczeniach w trybie specustawy drogowej, a co za tym idzie zmiany kwot tych opłat. Na potrzeby niniejszej kontroli stworzono ewidencję w formie elektronicznej zawierającą już wszystkie wymienione w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami informacje.*

(akta kontroli: str. 46-57, 60-64)

W odniesieniu do wyjaśnień Naczelnika należy wskazać, że dane dotyczące braku zgłoszonych roszczeń lub toczących się postępowań również stanowią informację i jako taką Starostwo powinno odnotować w ewidencji, analogicznie jak to czyniło w ewidencji wieczystego użytkowania gruntów lub w ewidencji nieruchomości pozostających w zasobie Skarbu Państwa.

W zakresie braku danych o ww. działkach Naczelnik wyjaśniła, że *brak informacji o tych zdarzeniach traktuję jako przeoczenie, gdyż w zakresie prowadzonych czynności administracyjnych, nieruchomości te były w centrum uwagi tut. Wydziału.* Ponadto wskazała, że od stycznia 2022 r. nie zostało obsadzone wolne stanowisko w pionie gospodarki nieruchomościami, które w swoim zakresie miało trwały zarząd, a zadania te zostały rozdzielone pomiędzy pozostałych pracowników w ramach dodatków specjalnych.

(akta kontroli: str. 60-64)

W toku kontroli opracowano ewidencję nieruchomości oddanych w trwały zarząd w formie elektronicznej (arkusz Excel) zgodnie z wzorem opracowanym przez Wojewodę.

(akta kontroli: str. 605-607)

**1.4.** Zgodnie z przyjętą Polityką rachunkowości<sup>4</sup> majątek Skarbu Państwa, który znajduje się w dyspozycji Starosty ewidencjonuje się w ewidencji pozabilansowej na odpowiednich kontach, zgodnie z wykazem kont pozabilansowych były to konta: 011 – środki trwale użyczone lub stanowiące własność Skarbu Państwa, 013 – pozostałe środki trwale użyczone lub stanowiące własność Skarbu Państwa, 020 – wartości niematerialne i prawne użyczone lub stanowiące własność Skarbu państwa oraz odpowiednie konta umorzenia – 071 i 072.

(akta kontroli: str. 65-78)

Starostwo prowadziło ewidencję pozabilansową nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa na koncie 011 z odpowiednim podziałem na grupy środków trwałych: grupa 0 – grunty, grupa 1 – budynki i lokale, grupa 2 – obiekty inżynierskie oraz grupa 6 – wyposażenie techniczne, przy czym środki trwale w grupie 0 podzielono na oddane w użytkowanie wieczyste oraz pozostałe.

Co roku zgodnie z przyjętymi zasadami (zgodnie z § 7 ust. 4 Instrukcji Inwentaryzacyjnej wprowadzonej Polityką rachunkowości<sup>5</sup>) przeprowadzano inwentaryzację danych ujętych w ewidencji pozabilansowej, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>6</sup>, poprzez uzgodnienie danych ujętych w ewidencji, drogą weryfikacji sald z Wydziałem Gospodarki Nieruchomościami. Termin przeprowadzenia inwentaryzacji był zgodny z terminami wynikającymi z art. 26 ust. 3 pkt 1 cyt. ustawy.

(akta kontroli: str. 79-81)

Inwentaryzacja konta pozabilansowego 011 nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona za lata 2020-2022 nie wykazała żadnych różnic. Podczas, gdy analiza danych ujętych w ewidencji pozabilansowej z danymi wynikającymi z ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonej na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami wykazała, że dane w ujęciu wartościowym wykazane w księgach rachunkowych były zgodne z wartością nieruchomości przekazaną przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami. Dane w ujęciu ilościowym powierzchni i działek wykazały następujące stany:

- dane dotyczące liczby i powierzchni nieruchomości pozostających w zasobie Skarbu Państwa za lata 2020-2021 ujęte w ewidencji pozabilansowej były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, z kolei dane te nie były zgodne za 2022 r. – Wydział Gospodarki Nieruchomościami przekazał do Wydziału Finansów i Budżetu wykaz, w którym ujęto 615 nieruchomości o powierzchni 185,0854 ha, podczas gdy w ewidencji ujęto 590 nieruchomości o powierzchni 163,0311 ha;
- dane dotyczące nieruchomości spoza zasobu – oddanych w użytkowanie wieczyste gruntów ujęte w ewidencji pozabilansowej w zakresie ilości i powierzchni działek, nie były zgodne z ewidencją nieruchomości Skarbu Państwa spoza zasobu za każdy rok objęty analizą. Wydział Gospodarki Nieruchomościami przekazał do Wydziału Finansów i Budżetu wykaz, w którym ujęto:
  - za 2020 r. – 1127 nieruchomości o powierzchni 581,1632 ha, a w ewidencji nieruchomości ujęto 946 nieruchomości o powierzchni 662,7748 ha;

<sup>4</sup> Zarządzenie nr 50/2018 Starosty Nowosolskiego z 21 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości” w Starostwie Powiatowym w Nowej Soli oraz Zarządzenie nr 38/2021 z 30 czerwca 2021 r. w sprawie wprowadzenia „Polityki rachunkowości” w Starostwie Powiatowym w Nowej Soli.

<sup>5</sup> Inwentaryzacji w drodze uzgodnienia sald dokonuje komórka rachunkowości we współpracy z właściwymi służbami jednostki.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

- za 2021 r. – 1129 nieruchomości o powierzchni 580,1133 ha, a w ewidencji nieruchomości ujęto 1209 nieruchomości o powierzchni 717,1918 ha;
- za 2022 r. – 1129 nieruchomości o powierzchni 580,1088 ha, a w ewidencji nieruchomości ujęto 1200 nieruchomości o powierzchni 715,9043 ha.

(akta kontroli: str. 82-235, 534-550, 559-573, 582-595)

W sprawie powyższych rozbieżności Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła m.in., że powyższe niezgodności związane są tylko i wyłącznie z chronologią i terminem przekazywania każdego z rzeczonych zestawień. Analiza danych przekazywanych do Wydziału Finansów i Budżetu w celu ujęcia w ewidencji pozabilansowej, wykonywana jest na początku roku – do lutego, przeważnie w styczniu każdego roku. Natomiast sprawozdania, które są przekazywane do Wojewody, sporządzane są w późniejszym czasie, zazwyczaj w kwietniu, gdyż termin ich przesłania upływa dopiero 30 kwietnia każdego roku, zgodnie z przepisami Ustawy o gospodarce nieruchomościami. W związku powyższym, przy sporządzeniu sprawozdania dla Wojewody pracownicy Wydziału Gospodarki Nieruchomościami uwzględniają jeszcze zmiany, które wynikają ze zdarzeń późniejszych, zaistniałych na koniec poprzedniego roku, związanych z aktualizacją danych ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków, które zostały wprowadzone przez pracowników pionu ewidencji gruntów i budynków w późniejszym okresie, jednakże które obejmują zmiany zaistniałe w danym okresie sprawozdawczym.

(akta kontroli: str. 236-238)

W wyjaśnieniach w sprawie braku ujawnienia w toku inwentaryzacji różnic pomiędzy ewidencją pozabilansową, a ewidencją nieruchomości Skarbu Państwa, Naczelnik Wydziału Finansów i Budżetu nie wskazała przyczyn. Wyjaśniła, że w toku przeprowadzonych inwentaryzacji rocznych, dokumenty przekazywane przez Wydział merytoryczny tj. Wydział Geodezji i Nieruchomości przyjmowane są jako ostateczne i to na ich podstawie przeprowadza się inwentaryzację. Na podstawie tych dokumentów przyjmowane salda nie wykazywały różnic, nieprawidłowości ani rozbieżności. Tym samym, przyjęto, że dane te są zgodne i nie podlegają rozliczeniom w ewidencji. Jednocześnie, informujemy, że ewidencja przekazywana Wojewodzie Lubuskiemu w późniejszym terminie, nie jest weryfikowana przez Wydział Finansów i Budżetu, w związku z powyższym nie istnieje możliwość ponownej weryfikacji i porównań do stanów wykazanych przy inwentaryzacji i ewentualnego odniesienia się do różnic. W chwili obecnej trwają rozmowy w Wydziale merytorycznym, w celu uniknięcia w przyszłości podobnych incydentów.

(akta kontroli: str. 239-240)

W odniesieniu do wyjaśnień przekazanych przez Naczelników należy wskazać, iż obie porównywane ewidencje obejmują dane o nieruchomościach Skarbu Państwa według tego samego stanu, tj. na 31 grudnia, a zatem ujmowane w nich dane powinny być zgodne. Rzetelnie przeprowadzona inwentaryzacja w drodze weryfikacji sald powinna wykazać różnice między stanem rzeczywistym, a stanem ujawnionym w księgach rachunkowych, które to różnice zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości, należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Starosta Nowosolski przychyliła się do wyjaśnień złożonych przez Naczelników Wydziałów dodając, że dane zawarte w ewidencji przekazanej Wojewodzie Lubuskiemu, jak i te wynikające z zaktualizowanej rokrocznie ewidencji pozabilansowej powinny być tożsame. stąd obie komórki organizacyjne podjęły czynności zmierzające do skorygowania danych ilościowych, do tych przekazywanych Wojewodzie, aktualizując jednocześnie dane wartościowe.



(akta kontroli: str. 241-247)

W toku kontroli Wydział Gospodarki Nieruchomościami przekazał do Wydziału Finansów i Budżetu zaktualizowane zestawienia nieruchomości Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2022 r. zgodne z danymi ewidencji nieruchomości. Na tej podstawie w księgach rachunkowych na koncie pozabilansowym 011 dokonano korekty wartości nieruchomości:

- oddanych w wieczyste użytkowanie gruntów (obejmujących 1200 działek), kwota korekty 11.875.248,72 zł;
- zasobu Skarbu Państwa (obejmujących 590 działek), kwota korekty 3.166.006,52 zł.

(akta kontroli: str. 248-288)

**1.5.** Wysokość dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2020-2022 (wg stanu na koniec roku) oraz 2023 (I kwartał) wyniosła odpowiednio:

- 2020 r. – 968,6 tys. zł, w tym największy udział stanowiły wpływy z opłat za wieczyste użytkowanie gruntów (§ 0550) – 786,4 tys. zł (tj. 81,2%) oraz opłat za przekształcenie prawa wieczystego użytkowania (§ 0760) – 95,1 tys. zł (tj. 9,8%);
- 2021 r. – 1.654,7 tys. zł, w tym największy udział stanowiły opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów – 1.487,7 tys. zł (89,9%);
- 2022 r. – 1.628,5 tys. zł, w tym opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów – 1.455,9 tys. zł (89,4%);
- 2023 r. (I kwartał) – 1.138,4 tys. zł, w tym opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów 816,6 tys. zł (71,7%) oraz wpływy z tytułu sprzedaży (§ 0770) – 289,0 tys. zł (25,4%).

W analizowanym okresie stan należności pozostałych do zapłaty wynosił odpowiednio:

- 2020 r. – 7.603,4 tys. zł, w tym należności z tytułu wieczystego użytkowania gruntów – 4.257,6 tys. zł (56,0%) oraz odsetek od nieterminowych wpłat (§ 0910) – 3.211,9 tys. zł (42,2%);
- 2021 r. – 7.740,0 tys. zł, w tym z tytułu wieczystego użytkowania gruntów – 4.189,5 tys. zł (54,1%) oraz odsetek od nieterminowych wpłat – 3.420,9 tys. zł (44,2%);
- 2022 r. – 8.284,2 tys. zł, w tym z tytułu wieczystego użytkowania gruntów – 4.299,4 tys. zł oraz odsetek od nieterminowych wpłat – 3.849,4 tys. zł (46,5%);
- 2023 r. (I kwartał) – 9.195,3 tys. zł, w tym z tytułu wieczystego użytkowania gruntów – 5.069,8 tys. zł oraz odsetek od nieterminowych wpłat – 3.976,7 tys. zł (43,3%).

(akta kontroli: str. 289-290)

**1.6.** Starosta, zgodnie z terminami wynikającymi z art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup>, przekazywał na konto LUW 75% pobranych dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, 25% tych środków stanowiło dochody powiatu<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

<sup>8</sup> Szczegółowym badaniem objęto próbę dochodów odprowadzonych do LUW w marcu każdego roku objętego Kontrolą (2020-2023).

(akta kontroli: str. 291)

**1.7.** W okresie objętym kontrolą stan zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynosił odpowiednio:

- 31.12.2020 r. – 6.822,0 tys. zł, w tym zaległości z tytułu wieczystego użytkowania gruntów 3.476,1 tys. zł (51%) oraz odsetki od nieterminowych wpłat 3.211,9 (47%);
- 31.12.2021 r. – 7.740,0 tys. zł (tj. wzrost o 13,5%), w tym zaległości z tytułu wieczystego użytkowania gruntów 4.189,5 tys. zł (54,1%) oraz odsetek 3.420,9 tys. zł (44,2%);
- 31.12.2022 r. – 8.284,2 tys. zł (tj. wzrost o 7%), w tym wieczyste użytkowanie gruntów 4.299,4 tys. zł (51,9%) oraz odsetki 3.849,4 tys. zł (46,5%);
- 31.03.2023 r. – 8.396,7 tys. zł (tj. wzrost o 1,4%), w tym wieczyste użytkowanie gruntów 4.284,6 tys. zł (51%) oraz odsetki 3.976,7 tys. zł (47,4%).

Zaległości z tytułu wieczystego użytkowania gruntów na koniec I kwartału 2023 r., w porównaniu do stanu na koniec 2020 r. wzrosły o 23,2%, a odsetki od nieterminowych wpłat wzrosły o 23,8%.

(akta kontroli: str. 289-290)

**1.8.** W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywał Regulaminy windykacji należności Skarbu Państwa i Powiatu Nowosolskiego o charakterze publicznoprawnym w trybie egzekucji administracyjnej<sup>9</sup>.

(akta kontroli: str. 292-297)

Analiza podejmowanych czynności windykacyjnych siedmiu należności Skarbu Państwa z tytułu użytkowania wieczystego gruntów<sup>10</sup> na łączną kwotę zaległości 3.329,0 tys. zł (wraz z odsetkami), które powstały w latach 2003-2016 wykazała, że:

- podejmując czynności windykacyjne przesyłano dłużnikom wezwania do zapłaty pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego;
- w każdej analizowanej sprawie kierowano do sądu pozwy o zapłatę, a następnie wnioski o nadanie klauzuli wykonalności;
- w każdej analizowanej sprawie wielokrotnie występowano z wnioskami o wszczęcie egzekucji komorniczej;
- w sześciu sprawach w celu zabezpieczenia roszczeń ustanowiono hipotekę;
- w przypadku jednej należności w czerwcu 2023 r. przekazano sprawę do Prokuraturii Generalnej;
- nie wystąpiły przypadki dłużników, wobec których nie podjęto żadnych działań lub dopuszczono do przedawnienia, o którym mowa w art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>11</sup>;
- wszystkie czynności windykacyjne dokonywane były przez organ bez zbędnej zwłoki oraz właściwie dokumentowane.

(akta kontroli: str. 298-313)

<sup>9</sup> Zarządzenie Starosty Nowosolskiego nr 30/2016 z dnia 18.05.2016 r., zmieniony zarządzeniem nr 9/2021 z dnia 24.02.2021 r.

<sup>10</sup> Doboru dokonano w oparciu o zaległości kwotowo najwyższe.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.

W sprawie przyczyn wzrostu zaległości oraz braku skuteczności czynności windykacyjnych Naczelnik Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że przyczyn braku płatności może być wiele. Wynika to czasem z faktu zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez kontrahentów, jego całkowitej niewypłacalności (z uwagi na dużą liczbę innych wierzycieli), niekiedy „całkowitym zamknięciem” i trudnościami w namierzeniu. Pomimo to Wydział dokonuje wszelkiej staranności przy udziale Obsługi Prawnej Starostwa, aby prowadzić skuteczną egzekucję przy pomocy takich narzędzi jak: pełnej analizy zestawień dłużników (dokonywane co kwartał), wysyłanie wezwań do zapłaty, upomnień, raz do roku Wydział występuje do Obsługi Prawnej o skierowanie spraw na drogę sądową, raz do roku wystawiane są tytuły wykonawcze. W okresie objętym kontrolą w 2021 r. odnotowano bardzo duży wzrost należności głównej z tytułu użytkowania wieczystego, wskazać tu można jako przyczynę przesunięcie terminu płatności za rok 2020 do 31 stycznia 2021 r. w związku z ogłoszeniem na terenie kraju stanu pandemii. W kolejnych latach odnotowuje się już realny spadek przyrostu zadłużenia do okresów analogicznych.

(akta kontroli: str. 314-316)

**1.9.** W okresie objętym kontrolą Starosta Nowosolski udzieliła pięciu podmiotom ulg w spłacie należności z tytułu opłaty rocznej za wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa za 2020 r., tj.:

- w jednym przypadku, na podstawie art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, polegającą na odroczeniu i ustaleniu innego terminu zapłaty opłaty rocznej na wniosek użytkownika wieczystego;
- w czterech przypadkach, na podstawie art. 15ja i 15 jc ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>12</sup>, polegające na pomniejszeniu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów.

Analiza ww. spraw wykazała, że udzielenie ulg nie wymagało zgody Wojewody Lubuskiego, w każdym przypadku podmioty złożyły uzasadniony wniosek o udzielenie ulgi, spełniły wymagane przepisami warunki oraz złożyły wymagane oświadczenia. Wnioski o ustalenie innego terminu opłaty rocznej złożono terminowo, a ustalony nowy termin nie przekraczał danego roku kalendarzowego. Informacje o zastosowaniu ulgi zawierały uzasadnienie. Wartość udzielonych ulg wyniosła łącznie 172,4 tys. zł. Wszystkie opłaty wniesiono terminowo.

(akta kontroli: str. 317-318)

**1.10.** W okresie objętym kontrolą nie spisywano należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Co roku (wg stanu na 31 grudnia) dokonywano odpisów aktualizujących wartość należności, stosowanie do wymogów art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Według stanu na 31 grudnia suma odpisów aktualizujących w poszczególnych latach wynosiła:

- 2020 r. – 6.804,8 tys. zł, w tym należność główna 3.560,0 tys. zł, odsetki – 3.244,8 tys. zł;
- 2021 r. – 5.677,5 tys. zł, w tym należność główna 3.511,0 tys. zł, odsetki – 2.166,5 tys. zł;

<sup>12</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

- 2022 r. – 7.962,7 tys. zł, w tym należność główna 4.090,8 tys. zł, odsetki – 3.871,9 tys. zł. Badanie wykazało, że Starostwo w prawidłowej wysokości dokonało odpisów aktualizacyjnych należności na koniec 2022 r. Badanie pięciu najstarszych należności wykazało, że w prawidłowej wysokości dokonywano w księgach rachunkowych odpisów aktualizacyjnych.

(akta kontroli: str. 319-338)

W wyniku analizy pięciu najstarszych należności, których kwota należności głównej wynosiła 1.232,5 tys. zł<sup>13</sup> ustalono, że w przypadku trzech dłużników doszło do przedawnienia roszczenia na podstawie art. 125 § 1 Kodeksu cywilnego, w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>14</sup>.

Art. 125 § 1 Kodeksu Cywilnego stanowi, że roszczenie stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu powołanego do rozpoznawania spraw danego rodzaju albo orzeczeniem sądu polubownego, jak również roszczenie stwierdzone ugodą zawartą przed sądem albo sądem polubownym albo ugodą zawartą przed mediatorem i zatwierdzoną przez sąd przedawnia się z upływem sześciu lat. Jeżeli stwierdzone w ten sposób roszczenie obejmuje świadczenia okresowe, roszczenie o świadczenie okresowe należne w przyszłości przedawnia się z upływem trzech lat. Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw do roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przepisy ustawy zmienianej w art. 1 (Kodeks Cywilny), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, tj. 10-letni termin przedawnienia.

W analizowanych sprawach upływ terminu przedawnienia nastąpił po upływie 10 lat od wydania przez komornika sądowego postanowienia o umorzeniu egzekucji wobec stwierdzenia bezskuteczności (egzekucja z wyroków o nakaz zapłaty), w przypadku trzech dłużników na łączną kwotę należności głównej 158.171,15 zł, tj.:

- w pierwszym przypadku – na łączną kwotę należności głównej 129.789,23 zł, trzy tytuły przedawniły się z dniem 1 lipca 2021 r. oraz jeden 20 maja 2018 r.;
- w drugim przypadku – należność główna na łączną kwotę 4.509,23 zł, dwa tytuły przedawnione z dniem 15 czerwca 2020 r.;
- w trzecim przypadku – należność główna na łączną kwotę 23.872,69 zł, trzy tytuły przedawnione z dniem 23 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli: str. 339-392)

Ponadto ustalono, że wobec ww. należności Starosta nie wystąpiła do Wojewody Lubuskiego o zgodę na ich umorzenie, o której mowa w art. 12a ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W sprawie braku podejmowania dalszych czynności egzekucyjnych w celu uniknięcia przedawnienia tytułów wykonawczych, których termin upłynął w toku kontroli (tj. 14 czerwca 2020 r. oraz 30 czerwca 2021 r. na łączną kwotę 32.022,49 zł) Starosta Nowosolski wyjaśniła, że w przypadku pierwszego dłużnika (przedawnienie 15 czerwca 2020 r.) nie podejmowano kolejnych czynności ponieważ *bezskuteczność wcześniej prowadzonych postępowań egzekucyjnych, zbycie całego majątku spółki i postawienie jej w stan likwidacji, świadczyły o tym, że kolejne postępowanie egzekucyjne byłoby również bezskuteczne*. W przypadku drugiego dłużnika

<sup>13</sup> Odsetki na dzień 31 marca 2023 r. wynosiły 2.287.629,94 zł.

<sup>14</sup> Dz. U. poz. 1104. Wejście w życie 9 lipca 2018 r.

(przedawnienie 1 lipca 2021 r.) Starosta wyjaśniła, że *bezskuteczność wcześniej prowadzonych postępowań egzekucyjnych, zbycie całego majątku spółki i informacje zawarte w KRS, świadczyły o tym, że kolejne postępowanie egzekucyjne byłoby również bezskuteczne. W obydwu przypadkach Starosta podkreśliła, że inicjowanie kolejnych postępowań egzekucyjnych wiąże się z koniecznością uiszczania zaliczek na wydatki komornicze, które z uwagi na sytuację finansową dłużnika nie zostałyby zwrócone.*

(akta kontroli: str. 241-147)

Należności przedawnionych odpowiednio 20 maja oraz 23 sierpnia 2018 r. (pięć tytułów wykonawczych) na łączną kwotę należności głównej 126.148,66 zł nie spisano z ksiąg rachunkowych, stosownie do art. 35b ust. 3 ustawy o rachunkowości.

W tej sprawie Starosta wyjaśniła, że: *dział Finansów prowadzi ewidencję należności Skarbu Państwa oraz dokonuje odpisów aktualizujących należności w oparciu m.in. o informacje przekazywane przez obsługę prawną<sup>15</sup>, która sprawuje nadzór nad sprawami sądowymi i egzekucyjnymi w Starostwie. W dacie sporządzania aktualizacji należności, dział Finansów nie posiadał informacji o należnościach, które należałoby odpisać (...). Tym samym brak było podstaw do dokonania takich czynności.*

(akta kontroli: str. 241-247)

Jednocześnie Naczelnik Wydziału Finansów i Budżetu wskazała, że podjęte zostaną działania zmierzające do spisania przedawnionych należności dłużników objętych kontrolą, a także zobowiązała się do dokonania weryfikacji pozostałych dłużników wraz z obsługą prawną, w celu uzyskania informacji o przedawnieniu roszczeń i wykazaniu ich we wniosku do Wojewody.

(akta kontroli: str. 393)

**1.11.** Na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>16</sup> Starosta Nowosolski zarządzeniem z 3 października 2017 r. powołał sześć osób, a zarządzeniem z 14 lipca 2022 r.<sup>17</sup> – pięć osób w skład komisji przetargowej do przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, których każdorazowo przewodniczącą była Naczelnik Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

(akta kontroli: str. 394-395)

Starosta Nowosolski w okresie objętym kontrolą sprzedała odpowiednio:

- w 2020 r. cztery działki o powierzchni 0,5384 ha i dwa budynki o powierzchni 538 m<sup>2</sup>, dochody uzyskane ze sprzedaży wyniosły 60,0 tys. zł;
- w 2021 r. osiem działek o powierzchni 0,2849 ha i dwa budynki o powierzchni 489 m<sup>2</sup>, dochody uzyskane – 26,8 tys. zł;
- w 2022 r. dwie działki o powierzchni 0,0247 ha, dochody uzyskane 40,6 tys. zł;
- w I kwartale 2023 r. dwie działki o powierzchni 0,1345 ha oraz jeden budynek o powierzchni 257,4 m<sup>2</sup>, dochody uzyskane 288,9 tys. zł.

(akta kontroli: str. 41-42)

<sup>15</sup> W okresie objętym kontrolą obsługę prawną prowadziła radca prawny, której umowę Starostwo wypowiedziało z dniem 30 czerwca 2023 r.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2213, ze zm.

<sup>17</sup> Odpowiednio nr 65/2017 oraz nr 46/2022.

Badanie trzech transakcji (najwyższych kwotowo)<sup>18</sup> na łączną kwotę 315,4 tys. zł, obejmujących siedem działek, w tym trzy działki zabudowane wykazało, że zbycie nieruchomości dokonano z zachowaniem zasad określonych w art. 28 i w dziale II rozdział 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>19</sup>, w szczególności:

- każdorazowo publikując wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz warunki zbycia nieruchomości;
- każdorazowo uzyskano wymagane zgody, tj. Wojewody Lubuskiego, a w przypadku nieruchomości rolnej także dyrektora Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR);
- podstawą zawarcia umowy były protokół przetargu w jednym przypadku oraz protokół rokowań w dwóch przypadkach;
- w przypadku sprzedaży w drodze przetargu umowę zawarto z oferentem, który zaoferował najkorzystniejszą cenę;
- dwie nieruchomości zbyte w drodze rokowań sprzedano za cenę równą jej wartości, trzecia nieruchomość została sprzedana po szóstym przetargu za cenę niższą od wartości nieruchomości o 22%;
- wartość sprzedawanych nieruchomości ustalono w oparciu o operaty szacunkowe sporządzone przez uprawnionego rzeczoznawcę, przy czym w przypadku jednej od daty sporządzenia operatu upłynęło 20 miesięcy i nie został on zaktualizowany w myśl art. 165 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co stanowiło naruszenie art. 156 ust. 3 cyt. ustawy, z którego wynika, iż okres ważności operatu szacunkowego wynosi 12 miesięcy. W przypadku tej jednej transakcji sprzedaży, dwa operaty szacunkowe (oddzielnie dla nieruchomości gruntowej obejmującej cztery działki i nieruchomości gruntowej zabudowanej – jedna działka) sporządzono 28 lutego 2020 r., podczas gdy sprzedaż przedmiotowych nieruchomości nastąpiła 26 października 2021 r.

(akta kontroli: str. 396-399)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że przyczyną powyższego były okoliczności związane z uzyskaniem zgody dyrektora KOWR oraz Wojewody Lubuskiego, które wpłynęły na wydłużenie procedury sprzedaży nieruchomości objętych operatem. Ponadto wyjaśniła, iż *w tym okresie rzeczoznawca miał dużą zwłokę w systematycznym przekazywaniu wyników swoich prac, wobec nagromadzenia dużej ilości zleceń, szczególnie z zakresu wyceny nieruchomości na potrzeby ustalania odszkodowań w trybie specustawy drogowej, tym samym wobec uzyskania wszystkich dokumentów, nie wystąpiono o aktualizację operatów. Ponadto kierowano się zapisami z operatów, że „nastąpił minimalny wzrost cen stosunku rocznym odpowiednio 0,07% w związku z czym cen transakcyjnych nie aktualizowano”.*

(akta kontroli: str. 46-57)

---

<sup>18</sup> Pierwsza transakcja na podstawie art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – sprzedaż udziałów w nieruchomości jednemu współwłaścicielowi, druga na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy – sprzedaż z bonifikatą 70% ceny sprzedaży na rzecz współwłaścicieli na cele mieszkaniowe oraz trzecia – w trybie przetargu ustnego nieograniczonego.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2213.

**1.12.** Powierzchnia i liczba nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste gruntów w okresie objętym kontrolą wynosiła odpowiednio:

- 31 grudnia 2020 r. – odpłatne użytkowanie: 282,8441 ha, 948 działek; nieodpłatne użytkowanie 379,9307 ha, 164 działki;
- 31 grudnia 2021 r. – odpłatne użytkowanie: 266,0811 ha, 927 działek; nieodpłatne użytkowanie 451,1107 ha, 282 działki;
- 31 grudnia 2022 r. – odpłatne użytkowanie: 265,2919 ha, 919 działek; nieodpłatne użytkowanie 450,6124 ha 281 działek;
- 31 marca 2023 r. – odpłatne użytkowanie 264,5292 ha, 917 działek; nieodpłatne użytkowanie 450,6124 ha 281 działek.

(akta kontroli: str. 41-42)

W okresie objętym kontrolą Starosta Nowosolski oddała jedną nieruchomość w wieczyste użytkowanie gruntów, za zgodą Wojewody Lubuskiego w drodze bezprzetargowej – na rzecz dotychczasowego dzierżawcy.

Zgodnie z odpowiednimi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami: wartość nieruchomości określono na podstawie aktualnego operatu szacunkowego, opublikowano wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia, w umowie (zawartej w formie aktu notarialnego) w prawidłowej wysokości określono wysokość pierwszej opłaty oraz opłat rocznych, a także określono sposób korzystania z nieruchomości.

(akta kontroli: str. 400)

**1.13.** W okresie objętym kontrolą Starosta Nowosolski przekształciła prawo wieczystego użytkowania gruntów pięciu działek przeznaczonych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Analiza dokumentacji trzech spraw w zakresie prawidłowości przekształcenia wieczystego użytkowania gruntów z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów<sup>20</sup> wykazała, że:

- zaświadczenia potwierdzające przekształcenie w dwóch przypadkach wydano zgodnie z terminem wynikającym z ustawy;
- zaświadczenia zawierały wszystkie wymagane elementy;
- opłatę za przekształcenie ustalono zgodnie z art. 7 ustawy<sup>21</sup>.

Starosta Nowosolski raz odmówiła wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa wieczystego użytkowania w prawo własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Postanowieniem z 20 kwietnia 2021 r. odmówiła wydania przedmiotowego zaświadczenia dla jednej nieruchomości składającej się z czterech działek z uwagi na fakt, iż nieruchomość zabudowana była budynkiem kręgielni oraz budynkiem garaży, a pozostałe działki stanowiły drogi wewnętrzne, a zatem nieruchomość nie spełniała przesłanek ustawowych do przekształcenia.

(akta kontroli: str. 401)

**1.14.** W okresie objętym kontrolą w trwałym zarządzie znajdowało się następująca liczba i powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa:

---

<sup>20</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 904.

<sup>21</sup> Ostatniej aktualizacji opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów dokonano w 2010 r., 2017 r., a w jednym przypadku w momencie wydawania zaświadczenia aktualizacja była w toku.

- 31 grudnia 2020 r. – w formie odpłatnej 4,7319 ha, 13 działek, 28 budynków; nieodpłatnej 0,9230 ha, sześć działek, dziewięć budynków;
- 31 grudnia 2021 r. – w formie odpłatnej 4,6016 ha, 12 działek, 26 budynków; nieodpłatnej 0,8217 ha, pięć działek, dziewięć budynków;
- 31 grudnia 2022 r. – w formie odpłatnej 4,6061 ha, 12 działek, 26 budynków; nieodpłatnej 0,4560 ha, dwie działki, sześć budynków;
- 31 marca 2023 r. – w formie odpłatnej 4,6061 ha, 12 działek, 26 budynków; nieodpłatnej 0,4560 ha, dwie działki, sześć budynków.

W okresie objętym kontrolą Starosta Nowosolski nie oddawała nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd.

(akta kontroli: str. 41-42)

**1.15.** W latach 2020-2022 zaktualizowano opłaty z tytułu użytkowania wieczystego 36 nieruchomości o powierzchni 16,0584 ha, na co poniesiono koszty w wysokości 11,6 tys. zł<sup>22</sup>. Nieruchomości objęte aktualizacją stanowiły 0,03% ogólnej liczby nieruchomości oddanych w odpłatne użytkowanie wieczyste oraz 6,9% ogólnej powierzchni tych nieruchomości.

Wartość opłat z tytułu użytkowania wieczystego dla pozostałych działek została ustalona lub zaktualizowana ostatnio w latach: 2017-2019 dla 194 działek (21,2% działek w odpłatnym użytkowaniu) o powierzchni 32,7811 ha, 2014-2016 dla 109 działek (11,9%) o powierzchni 19,0562 ha, 2011-2013 dla 97 działek (10,6%) o powierzchni 34,3779 ha, 2005-2010 dla 121 działek (13,2%) o powierzchni 62,8226 ha, 1999-2004 dla 166 działek (18,1%) o powierzchni 11,1493 ha, a dla 194 działek (21,2%) o powierzchni 88,2837 ha przed 1999 r.

(akta kontroli: str. 402-405)

Badanie ośmiu nieruchomości<sup>23</sup>, dla których w okresie objętym kontrolą Starostwo przeprowadziło aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów wykazało, że:

- wartość siedmiu nieruchomości ustalono w 1998 r., aktualizacji dokonano w 2020 r., wartość jednej nieruchomości ustalono w 2007 r., a zaktualizowano w 2022 r.;
- łączna suma opłat przed aktualizacją wynosiła 25.631,88 zł, zaś po aktualizacji 89.595,62 zł, tj. ponad trzykrotny wzrost o kwotę 63.963,74 zł;
- aktualizacja opłat każdorazowo następowała po oszacowaniu wartości nieruchomości przez uprawnionego rzeczoznawcę;
- wydatki poniesione na opracowanie operatów szacunkowych wyniosły 1.300,00 zł.

(akta kontroli: str. 406)

W latach 2020-2023 (I kwartał) Starostwo nie dokonywało aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu, o których mowa w art. 87 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do cyt. przepisu, wysokość opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości może być aktualizowana nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Aktualizacji opłaty rocznej, stosownie do art. 87 ust. 2 ustawy, dokonuje się, z urzędu albo na wniosek jednostki

<sup>22</sup> Łączna wysokość dotacji otrzymanej od Wojewody w latach 2020-2022 wyniosła 586,0 tys. zł, w I kwartale 2023 r. – 60,0 tys. zł

<sup>23</sup> Doboru dokonano w oparciu o odległy termin ustalenia lub aktualizacji opłaty z tytułu wieczystego użytkowania gruntów.



organizacyjnej posiadającej nieruchomości w trwałym zarządzie, na podstawie wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

Na 12 działek oddanych w trwały zarząd opłatę ustalono lub zaktualizowano w latach: 2017-2019 dla dwóch działek o powierzchni 0,2630 ha, 2014-2016 dla trzech działek, w tym jedna aktualizacja, o powierzchni 0,1503 ha, 2005-2010 dla jednej działki o powierzchni 1,8466 ha, 1999-2004 dla dwóch działek o powierzchni 0,7364 ha oraz przed 1999 – dwie działki o powierzchni 0,2526 ha.

(akta kontroli: str. 402-403)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że Starosta na bieżąco poddaje analizie konieczność sporządzenia aktualizacji opłat rocznych z tytułu prawa trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i realizuje je w miarę posiadanych środków finansowych. Weryfikacja zasadności aktualizacji opłat rocznych dokonywana jest w związku z poziomem stawek procentowych opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu. Z kilkunastu działek oddanych w trwały zarząd dwie przekazane są nieodpłatnie (...). Kolejne trzy Sąd Rejonowy w Nowej Soli cyklicznie występuje z wnioskami o udzielenie bonifikaty w wysokości 50% dla nieruchomości oddanych w trwały zarząd oznaczonych ewidencyjnie numerami działek 267, 266/1 oraz 293/3, położonych w obrębie 0003 miasta Nowa Sól i Wojewoda Lubuski zarządzeniem na każdy wniosek wyraził zgodę na udzielenie bonifikaty. 27 stycznia 2023 r. o udzielenie bonifikaty wystąpiła również Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wlkp. dla nieruchomości oznaczonej ewidencyjnie numerem działki 165/92, położonej w obrębie 2 miasta Nowa Soli i również za zgodą Wojewody została udzielona bonifikata wysokości 50%. Biorąc pod uwagę koszty związane z wyceną, stawkę i wnioski o bonifikatę od opłat rocznych w pewnym okresie dokonywanie aktualizacji opłat uznano za niezasadne. Tym bardziej, że jednostki te są dotowane z budżetu Skarbu Państwa, więc wzrost kwoty opłaty będzie musiał być uwzględniony w ich planach budżetowych na następne lata.

(akta kontroli: str. 407-412)

Analiza porównawcza 9 nieruchomości obejmujących 19 działek (dobranych pod kątem wielkości powierzchni oraz daty aktualizacji opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania gruntów) pod kątem wartości m<sup>2</sup> nieruchomości, dotychczasowej wysokości opłaty rocznej oraz wartości nieruchomości ustalonej na podstawie transakcji sprzedaży w latach 2020-2023 (I kwartał), uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, z Urzędu Skarbowego w Nowej Soli wykazała m.in., że<sup>24</sup>:

- obowiązujące opłaty roczne za wieczyste użytkowanie gruntów ustalono w oparciu o wartość nieruchomości, której wycena nastąpiła w latach: 1997 (5 działek), 2010 (7 działek), 2013 (2 działki), 2016 (3 działki) oraz 2017 (dwie działki);
- łączna wartość aktualnych opłat rocznych analizowanych nieruchomości wynosiła 233,9 tys. zł, z kolei szacunkowa wartość łączna opłat wg wartości nieruchomości przekazanych przez Urząd Skarbowy<sup>25</sup> wynosiłaby ok. 2.297,9 tys. zł (co mogłoby stanowić dziesięciokrotny przyrost).

(akta kontroli: str. 413-439)

Na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Aktualizacji opłaty rocznej, stosownie do art. 77 ust. 3 ustawy, dokonuje się

<sup>24</sup> W przypadku jednej nieruchomości niezabudowanej Urząd Skarbowy nie przekazał danych odnośnie transakcji zbycia i wartości m<sup>2</sup>.

<sup>25</sup> W przypadku dwóch działek skorygowano wartość transakcyjną przekazaną przez Urząd Skarbowy na wartość działki analogicznej na podstawie posiadanej przez Starostwo operatu szacunkowego z 2020 r.

z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

Dane uzyskane z Urzędu Skarbowego wskazują, że z bardzo dużym prawdopodobieństwem należy uznać, iż wartości analizowanych nieruchomości na przestrzeni od 6 do 26 lat znacznie wzrosły, wobec czego wystąpiły przesłanki zlecenia wykonania operatów szacunkowych celem ustalenia aktualnej wartości nieruchomości i ewentualnej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów.

*Odnośnie przedstawionych danych Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że zgodnie z art. 77 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Zgodnie natomiast z brzmieniem § 28 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego na potrzeby ustalenia ceny nieruchomości gruntowej niezabudowanej oddawanej w użytkowanie wieczyste oraz aktualizacji opłat z tego tytułu określa się jej wartość jako przedmiotu prawa własności, stosując podejście porównawcze, natomiast w świetle brzmienia § 28 ust. 2 przy określaniu wartości, o której mowa w ust. 1, stosuje się, z zastrzeżeniem § 27, ceny transakcyjne sprzedaży nieruchomości niezabudowanych jako przedmiotu prawa własności. Zgodnie z zapisami ust. 4 przy określaniu wartości nieruchomości gruntowej zabudowanej dla aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego stosuje się przepisy ust. 1 i 2. Wobec powyższego ustalona wartość wg danych Urzędu Skarbowego nie odpowiada kryteriom stosowanym do ustalenia wartości nieruchomości w procedurze aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. Istotnym, przy ustalaniu wartości prawa własności nieruchomości, na potrzeby aktualizacji opłat rocznych jest to, iż rzeczoznawca ustalając wartość prawa własności nieruchomości przyjmuje zazwyczaj podejście porównawcze. Takie szacowanie wartości polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego. Ceny te korygowane są ze względu na cechy różniące nieruchomości podobne od wycenianej nieruchomości wraz z uwzględnieniem poziomu cen wskutek upływu czasu. Korygowanie średniej ceny, polega na tym, że do porównań przyjmuje się co najmniej kilkanaście nieruchomości podobnych, które były przedmiotem obrotu rynkowego, znając ich ceny transakcyjne, warunki zawarcia transakcji oraz cechy tych nieruchomości. Mając takie dane, wartość nieruchomości stanowiącej przedmiot wyceny ustala się poprzez korygowanie średniej ceny nieruchomości podobnych współczynnikami korygującymi, przy uwzględnieniu różnicy w poszczególnych cechach nieruchomości.*

W odniesieniu do poszczególnych działek, Naczelnik Wydziału wyjaśniła, że aktualizacja opłat dla działek 2/144, 623, 2/37 i 2/38 nie była przeprowadzana również ze względu na fakt, iż użytkownikami wieczystymi tych nieruchomości są spółki, które są wieloletnimi dłużnikami Skarbu Państwa (z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste), należności egzekwowane są przed sądem w postępowaniu egzekucyjnym, nie gwarantując uzyskania należności w pełnej wartości. Ponadto należy mieć na uwadze, iż na działkach 2/37, 2/38 znajduje się hałda odpadów niebezpiecznych, w związku z czym Starosta Nowosolski zobowiązany był do wszczęcia postępowania o rozwiązanie użytkowania wieczystego. Co istotne, w październiku 2022 r. do Starostwa wpłynęło kilka wystęchań stron Komornika, z informacją, iż postępowania egzekucyjne w sprawie spółki w likwidacji zostaną umorzone z uwagi na fakt, iż zdaniem powołanego przez Komornika biegłego wartość każdej z dwóch działek (nr

2/37 i 2/38) oscyluje w granicach 200.000,00 zł, zaś koszt wywozu i utylizacji odpadów dla tych dwóch nieruchomości łącznie oszacowano na kwotę 9.890.000,00 zł.

W wyniku prowadzonej w 2022 r. analizy nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, które zostały zaktualizowane w 2010 r., zlecono jednostkowo operaty, w których ustalono wartości tych nieruchomości. Na podstawie tych opinii, stwierdzono obniżenie wartości tych nieruchomości. Ustalona wartość 1 m<sup>2</sup> gruntu w 2010 r. stanowi kwotę 95,53 zł, natomiast na podstawie operatu sporządzonego w 2022 r. wartość 1 m<sup>2</sup> podobnych nieruchomości szacuje się w granicach 44,92 zł 46,76 zł. Wobec powyższego odstąpiono od aktualizacji tych opłat, gdyż aktualizacja ta obniżyłaby przychody Skarbu Państwa z tytułu użytkowania wieczystego.

(akta kontroli: str. 407-412)

W sprawie przyczyn braku zlecenia operatów szacunkowych z większą częstotliwością (ok. 360 nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste gruntów miało ustaloną wysokość rocznych opłat w oparciu o wartość nieruchomości ustaloną w latach 1990-2004) Naczelnik Wydziału Nieruchomości wskazała, m.in.:

- niewystarczające środki z dotacji, z której znaczna część przeznaczana była na wynagrodzenia pracowników;
- dodatkowe środki z dotacji przekazywane są często w ostatnim kwartale – listopad danego roku i najczęściej wydatkowane na dodatkowe zadania, takie jak koszty postępowań sądowych i komorniczych, zabezpieczenie nieruchomości i wycinkę drzew oraz na podatek od nieruchomości;
- rekordową ilość postępowań związanych z ustaleniem odszkodowań z tytułu przejścia z mocy prawa nieruchomości w trybie specustawy drogowej;
- realizację zadań priorytetowych - wyceny na potrzeby ustalenia odszkodowań w przeciwieństwie do postępowań w przedmiocie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów są determinowane terminami wynikającymi z Kpa.

(akta kontroli: str. 440-442)

W zakresie potrzeby podjęcia działań zmierzających do aktualizacji opłat analizowanych nieruchomości, Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że w odniesieniu do analizowanych nieruchomości tut. organ widzi potrzebę wzmocnienia działań zmierzających do ustalenia aktualnej wartości nieruchomości na potrzeby aktualizacji opłat. Obecnie analiza rynku nieruchomości wykazuje, że ceny na rynku zaczynają wrastać, w związku z czym, Starosta Nowosolski zlecił już wykonanie operatu szacunkowego ustalającego wartość nieruchomości położonej w obrębie 0003 miasta Koźuchów, oznaczonej numerem działki 337, dla potrzeb aktualizacji opłaty zgodnie z *Planem wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa* i zamierza sukcesywnie dokonywać aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu w kolejnych latach w miarę posiadanych środków finansowych. Jednocześnie informuję, iż w najbliższych dniach zostaną zlecone do wykonania rzeczoznawcy majątkowemu operaty szacunkowe niezbędne do aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, dla których ostatnie aktualizacje przeprowadzone były najpóźniej (poniżej 2000 r.).

(akta kontroli: str. 407-412)

W okresie objętym kontrolą w sześciu przypadkach od aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów złożono odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w pięciu przypadkach wnioski wnoszące do odwołania oddalono, jedna sprawa pozostawała nierozstrzygnięta.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd była prowadzona nierzetelnie, a jej zapisy były niekompletne, bowiem nie zawierała danych, o których mowa w art. 23 ust. 1c pkt 4, 6 i 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także brak było informacji o wygaszeniu trwałego zarządu w 2021 r. jednej i w 2022 r. trzech działek oraz nie ujęto w ewidencji działki nr 266/1 przekazanej w trwały zarząd. W toku kontroli utworzono kompletną ewidencję tych nieruchomości, zgodnie z wzorem opracowanym przez Wojewodę Lubuskiego.
2. W ewidencji pozabilansowej nieruchomości Skarbu Państwa za lata 2020-2022 (stan na 31 grudnia) oddanych w wieczyste użytkowanie gruntów oraz nieruchomości zasobu za 2022 r. ujęto nierzetelne dane, bowiem wykazy nieruchomości przekazywane przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami, celem ujęcia ich w księgach rachunkowych Starostwa, były niezgodne z danymi w zakresie ilości i powierzchni działek wynikającymi z ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa. W toku kontroli Wydział Gospodarki Nieruchomościami przekazał zestawienia nieruchomości celem skorygowania zapisów w księgach rachunkowych. Na tej podstawie dokonano odpowiednich korekt.
3. Nierzetelnie przeprowadzono, na ostatni dzień każdego roku 2020-2022, inwentaryzację w drodze weryfikacji sald konta pozabilansowego 011, bowiem nie ujawniono różnic ilościowych pomiędzy zapisami ksiąg rachunkowych, a danymi ilościowymi ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa stanowiącej podstawę ujęcia w księgach rachunkowych.
4. Na skutek braku podejmowania dalszych czynności egzekucyjnych, w okresie objętym kontrolą doszło do przedawnienia należności dwóch dłużników (spośród analizowanych pięciu najstarszych) obejmujących trzy tytuły wykonawcze. Podejmowanie kolejnych czynności egzekucyjnych uznano za bezskuteczne i generujące dodatkowe koszty.
5. Wobec braku wiedzy o należnościach Skarbu Państwa przedawnionych w 2018 r. (dwóch dłużników, pięć tytułów wykonawczych), w okresie objętym kontrolą Starostwo nie spisało ich z ksiąg rachunkowych, stosownie do art. 35b ust. 3 ustawy o rachunkowości.
6. W przypadku jednej transakcji (na trzy analizowane) sprzedaż nieruchomości nastąpiła w oparciu o niezaktualizowany operat szacunkowy, co stanowiło naruszenie art. 156 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
7. W niewystarczającym stopniu Starostwo prowadziło działania zmierzające do aktualizacji wartości nieruchomości Skarbu Państwa, w oparciu o które naliczane były roczne opłaty z tytułu wieczystego użytkowania gruntów. W efekcie znaczna liczba opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów (360 działek, tj. 39,3% ogólnej liczby), a w przypadku trwałego zarządu – czterech działek, została ustalona w oparciu o wartość nieruchomości wycenioną w latach 1990-2004. Przyczyną powyższego były m.in. brak wystarczających środków z dotacji oraz duża skala zlecanych operatów szacunkowych na potrzeby ustalenia odszkodowań.

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja pracy Starostwa pozwalała w większości przypadków na prawidłową realizację przez Starostę Nowosolskiego zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Nieruchomości znajdujące się w ww. zasobie udostępniano oraz ewidencjonowano zgodnie z wymogami ustawowymi, jednakże

ewidencja papierowa nieruchomości oddanych w trwałe zarząd była niekompletna. Starosta prawidłowo udzielała ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania należnościami Skarbu Państwa oraz prowadziła działania windykacyjne wobec pięciu największych dłużników, nie dopuszczając do ich przedawnienia. Jednakże w przypadku trzech najstarszych dłużników, w okresie objętym kontrolą doszło do przedawnienia trzech tytułów wykonawczych, a w przypadku pięciu tytułów przedawnionych w 2018 r. nie dokonano spisania ich z ksiąg rachunkowych. Co roku w pełnej wysokości dokonywano odpisów aktualizujących wartość należności.

Starosta prawidłowo zbywała nieruchomości Skarbu Państwa, w tym zgodnie z przepisami prowadzono postępowania na sprzedaż nieruchomości oraz dokonano przekształcenia prawa wieczystego użytkowania gruntów w prawo własności, przy czym w jednym przypadku sprzedaż nieruchomości nastąpiła na podstawie niezaktualizowanego operatu szacunkowego.

W ocenie NIK z niewystarczającą częstotliwością zlecano rzeczoznawcom sporządzenie operatów szacunkowych w celu ustalenia aktualnej wartości nieruchomości, będącej podstawą do zaktualizowania opłat z tytułu udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa. W efekcie ok. 30% działek miało ustalone opłaty w oparciu o wartość nieruchomości sprzed ponad 20 lat.

OBSZAR

## **2. Realizacja obowiązków zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami zadaniem starosty w zakresie gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa jest zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.

W okresie objętym kontrolą zadania związane z zabezpieczeniem nieruchomościami Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem nie były przypisane imiennie konkretnym pracownikom lub komórkom organizacyjnym Starostwa.

W tej sprawie Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że nie wdrożono wewnętrznych procedur, nie ujęto tego zadania w regulaminie organizacyjnym oraz nie opracowano planu działania, gdyż zabudowanych nieruchomości pozostających w zasobie Skarbu Państwa, nieoddanych w zarządzanie innym podmiotom jest każdorocznie kilka, a w okresie objętym kontrolą, po analizie listy budynków wykazywanych do podatku od nieruchomości da się zauważyć, iż większość z tych nieruchomości była gospodarowana krótko i docelowo sprzedana, nie popadając w stan stanowiący zagrożenie dla zdrowia i życia. Każdorazowo analizowano oraz identyfikowano ryzyka w obszarze zagwarantowania dobrostanu nieruchomości Skarbu Państwa, pojedyncza informacja o tym, że osoby postronne próbowały dostać się do budynków lub zniszczeniu uległy zamki lub zabezpieczenia, skutkowałą intensyfikacją działań w zakresie właściwego oznaczenia, zabezpieczenia i zamknięcia obiektów przed dostępem osób nieuprawnionych.

(akta kontroli: str. 444-446)

Dodatkowo Naczelnik Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że zadania w zakresie należytego zabezpieczenia nieruchomości *faktycznie wykonywał pion gospodarki nieruchomościami Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa, przy pomocy pracowników Wydziału Organizacyjnego lub poprzez zawarcie umów cywilnoprawnych z pracownikami innych jednostek. Wskazała również, iż na wyposażeniu wydziału były trzy kaski ochronne.*

**2.2.** W okresie objętym kontrolą pracownicy Wydziału podjęli następujące działania w celu zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa:

- zabezpieczono nieruchomość przejętą w trybie przepisów KRS - zabudowana działka nr 125/2 położona w Konotopie poprzez założenie taśmy ostrzegawczej wokół budynku, zabezpieczenie kluczy, a pracownik Wydziału Organizacyjnego zamontował na obiekcie tablice informujące, że nieruchomość stanowi teren prywatny i wstęp zagraża zdrowiu i życiu – protokół wydania i zabezpieczenia nieruchomości z 7 lutego 2022 r.;
- wraz z pracownikiem Wydziału Organizacyjnego zabezpieczono zabudowaną nieruchomość oznaczoną działką nr 461 w Kozuchowie obręb 2 (były komisariat Policji) poprzez założenie taśmy ostrzegawczej wokół budynku, wymianę wkładek w zamkach i zamontowanie na obiekcie tablicy informującej, że nieruchomość stanowi teren prywatny i wstęp zagraża zdrowiu i życiu. Do 24 września 2021 r. nieruchomość znajdowała się w trwałym zarządzie. W 2022 r. w przedmiocie zabezpieczenia nieruchomości zawarto umowę zlecenia prac polegających na zamurowaniu otworów okiennych oraz zabezpieczeniu drzwi, celem uniemożliwienia wstępu osób postronnych. Ponadto z dotacji sfinansowano na ten cel zakup materiałów budowlanych. Łącznie poniesiono wydatki w wysokości 1.978,21 zł. Nieruchomość sprzedana 29 marca 2023 r.;
- po przejęciu trzech działek od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w związku z wygaszeniem w 2022 r. trwałego zarządu na działkach oznaczonych numerami: 1039/3, 1039/6 i 1039/9 – budynek na działce 1039/9 był objęty monitoringiem oraz systemem alarmowym, następnie 1 lutego 2023 r. przekazano go Powiatowemu Zarządowi Dróg w nieodpłatne użyczenie, który ponosił koszty monitoringu, a budynek objęto polisą ubezpieczeniową Starostwa;
- nieruchomość zabudowana oznaczona działką nr 293/1 – budynek od 1 czerwca 2020 r. przekazana w nieodpłatne użyczenie. Do maja 2020 r. Starostwo ponosiło koszty monitoringu oraz abonament karty SIM do monitoringu, łącznie 1.033,20 zł. Po przekazaniu budynek został objęty polisą ubezpieczeniową przez biorącego do użytkowania;
- w pozostałych przypadkach zabezpieczenie nieruchomości przed zniszczeniem lub uszkodzeniem polegało również w przypadku czterech działek na uporządkowaniu terenu<sup>26</sup> oraz na wycince drzew i krzewów oraz uprzątnięciu wiatrolomów<sup>27</sup>.

(akta kontroli: str. 6-11, 447-465)

Analiza w zakresie wykonania przeglądów budowlanych, o których mowa w art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>28</sup> w oparciu o dziewięć nieruchomości zabudowanych pozostających w gospodarowaniu Starosty wykazała, że:

<sup>26</sup> Tj.: działka nr 912/21 w Siedlisku wzgórze Adelajdy – 2022 r. wizja w terenie i pisma o uporządkowanie działki, 22 kwietnia 2023 r. działka zbyta; działka nr 120/22 Topolowa Nowa Sól – 2021 r. odpady między garażami uprzątnięte; działka nr 1187 Podbrzezie Dolne – 2020 r. uprzątnięcie opon - zlecono wyłonionemu podmiotowi odpłatne uporządkowanie terenu (ok. 100 szt. 500 zł); działka nr 53/4 Popęszyce – 2022 r. uporządkowanie śmieci na działce siedliskowej – zakończono na wizji w terenie i korespondencji pisemnej do właściwych organów (KOWR, Gmina Nowe Miasteczko).

<sup>27</sup> Tj. Starosta udzielił kilkakrotnie zgody na wycinkę drzew oraz uprzątnięcie wiatrolomu drzewa na własny koszt wnioskodawcy bez naliczania opłat za jego uprzątnięcie; w 2022 r. zlecono realizację usługi polegającej na usunięciu z terenu oznaczonego numerem działki 145/8 w Nowej Soli przy ul. Wrocławskiej, drzewa z gatunku wiąz szypułkowy, które było całkowicie obumarłe, koszt 2.484 zł.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

- nieruchomość, na której wygaszono trwały zarząd (działka 1039/9) – przed przekazaniem nieruchomości Starości dotychczasowy zarządca przeprowadził w IV kwartale 2022 r. roczną kontrolę oraz pięcioletnią kontrolę stanu technicznego budynku;
- budynek na działce 293/1 był obejmowany rocznymi przeglądami branżowymi, w grudniu 2020 r. objęty również pięcioletnim przeglądem – wszystkie realizowane przez biorącego nieruchomość w używanie;
- w pięciu przypadkach<sup>29</sup> budynki w okresie objętym kontrolą były nieużytkowane, wobec powyższego, z uwagi na brzmienie przepisów art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, przeglądów budowlanych nie wykonywano. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wynikało, iż *na podstawie art. 62 ust. 1 powołanej ustawy podlegają obiekty budowlane w czasie ich użytkowania. Wobec powyższego przedmiotowa kontrola nie obejmuje obiektów budowlanych wyłączonych z użytkowania lub nieużytkowanych, czyli sporządzenie protokołu okresowej kontroli rocznej bądź 5-letniej takich obiektów nie jest wymagane. (...) właściwy organ nadzoru budowlanego – w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska – nakazuje przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 powołanej ustawy, a także może żądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części, niemniej w zakresie wskazanych budynków, których stan jest dobry lub zadowalający, poza obiektem gospodarczym w Borowie Polskim, takich postępowań nie wszczęto. Powyższe stanowisko potwierdzono pismem Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Nowej Soli z dnia 19 września 2023 r., zgodnie z którym istniejące obiekty budowlane powinny być w trakcie ich użytkowania poddawane okresowym kontrolom, a obowiązek ten nie obejmuje obiektów budowlanych, które nie są użytkowane i to zarówno kiedy nie są użytkowane z uwagi na decyzję organu nadzoru budowlanego, jak i z uwagi na decyzję właściciela;*
- nieruchomość zabudowana 302/25 Kozuchów obręb 3 – Skarb Państwa 26 września 2022 r. nabył udział w 5365/10000 nieruchomości i mieszkanie w trybie przepisów ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>30</sup>. Lokal znajdował się w posiadaniu samoistnym dotychczasowego lokatora, wobec którego toczyła się egzekucja komornicza celem zaspokojenia roszczeń wierzycieli. Starostwo fizycznie nie przejęło w administrowanie przedmiotowego lokalu. Starostwo nie posiadało informacji czy budynek został objęty polisą ubezpieczeniową oraz czy dokonywano przeglądów budowlanych, w ocenie Starostwa budynek w bardzo dobrym stanie technicznym;
- nieruchomość zabudowana oznaczona działką 86/1 Borów Polski (udział 2/7 we współwłasności), wobec której w latach 2020-2022, z uwagi na zły stan techniczny, toczyło się postępowanie wszczęte przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego. Starostwo nie posiadało informacji czy budynek był objęty polisą ubezpieczeniową oraz czy wykonywano przeglądy budowlane. W toku kontroli zadeklarowano wystosowanie pisma w tym zakresie do pozostałych współwłaścicieli.

(akta kontroli: str. 447-470)

<sup>29</sup> Działki nr 122/125 Nowa Sól obręb 4, 122/124 Nowa Sól obręb 4, 439/1 Kolsko – Jesiona, 125/2 Kolsko – Konotop, 461 – Kozuchów obręb 2.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 685, ze zm.

W kwestii współpracy Starostwa z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego (PINB) ustalono, iż dotyczyła ona zabezpieczenia ww. nieruchomości oznaczonej działką 86/1, w ramach której stwierdzono, że:

- Starostwo 4 lutego 2020 r. przeprowadziło oględziny nieruchomości, w celu m.in. ustalenia właściwego zagospodarowania terenu działki i uprzątnięcia zalegającego obornika;
- w związku ze stwierdzeniem nieodpowiedniego stanu technicznego budynku gospodarczego, pismem z 4 lutego 2020 r. wystąpiono do PINB o przeprowadzenie oceny stanu technicznego oraz wskazanie czy niezbędne jest zabezpieczenie budynku bądź ewentualne wyłączenie go z użytkowania. PINB pismem z 28 lutego 2020 r. zawiadomił o terminie kontroli budynku;
- zawiadomieniem z 7 czerwca 2021 r. PINB wszczął postępowanie w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego trzech budynków na działce 86/1 oraz postanowieniem nr 170/2021 nałożył na Starostę oraz pozostałych współwłaścicieli obowiązek dostarczenia ekspertyzy stanu technicznego trzech budynków gospodarczych, znajdujących się na terenie zespołu folwarcznego w terminie do 30 września 2022 r.;
- pismem do Wojewody Lubuskiego z 8 lipca 2021 r. Starosta zwrócił się z prośbą o zabezpieczenie i przyznanie dodatkowych środków finansowych w kwocie 13.530,00 zł, w ramach dotacji celowej. Wojewoda Lubuski pismem z 9 sierpnia 2021 r. poinformował o odmowie przyznania środków uznając, iż sfinansowanie kosztów ekspertyzy w całości jest niegospodarne i nieracjonalne z perspektywy finansów publicznych;
- pismami z: 22 lipca 2021 r., 4 lutego 2022 r., 22 lutego 2022 r. Starostwo podjęło bezskuteczne próby nawiązania kontaktu ze współwłaścicielami nieruchomości w celu ustalenia porozumienia odnośnie pokrycia kosztów wykonania ekspertyzy;
- w wyniku wniosku z 28 marca 2022 r., postanowieniem Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 6 czerwca 2022 r. stwierdzono nieważność postanowienia PINB nr 170/2021, z uwagi na pominięcie jako adresata tego postanowienia nowego współwłaściciela tej nieruchomości (na dzień wydania tego postanowienia).

(akta kontroli: str. 447-465)

Analiza trzech umów dzierżawy, umowy najmu oraz dwóch umów użyczenia wykazała, że Starostwo przeniosło obowiązki należytego utrzymania nieruchomości. W przypadku nieruchomości zabudowanych Starostwo posiadało informacje o przeprowadzonych kontrolach okresowych, o których mowa w Prawie budowlanym.

(akta kontroli: str. 444-446, 471-505)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą Starostwo w jednym przypadku stwierdziło przypadek braku realizacji przez podmiot zarządzający nieruchomością obowiązków związanych z utrzymaniem nieruchomości Skarbu Państwa w należyłym stanie. Dotyczyło to działek o numerach: 189/5, 189/6 i 189/8, położonych w Drogomilu, Gmina Bytom Odrzański, będących przedmiotem umowy dzierżawy. Koło Wędkarskie poinformowało Starostę, iż dzierżawione grunty nie są użytkowane zgodnie z umową, a teren linii brzegowej sąsiadującej z działkami rzeki Odry zagospodarowany jest niezgodnie z przepisami.

Po zapoznaniu się z przesłaną dokumentacją fotograficzną wystosowano do dzierżawcy oficjalne pismo. Teren został uprzątnięty pobieżnie, stąd zwrócono się do dzierżawcy kolejny raz, a z obawy na realne zagrożenie zanieczyszczenia rzeki i gleb



wyznaczono termin na uprzątnięcie dzierżawionej działki powołując się na dyspozycję art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którą właściciele nieruchomości mają obowiązek zapewnienia utrzymania czystości i porządku na posesji, w tym poprzez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Ilekroć mowa o właścicielu nieruchomości rozumie się przez to również użytkowników wieczystych, współwłaścicieli oraz osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Wówczas teren został właściwie uprzątnięty.

Ponadto w analizowanym okresie nie było jakichkolwiek zgłoszeń bądź sygnałów świadczących o nieodpowiednim gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa przez właściwych zarządców.

(akta kontroli: str. pismo 60-64, 444-446, 450-452)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

OBSZAR

### **3. Realizacja wobec wojewody obowiązków sprawozdawczych i dotyczących przedkładania do zatwierdzenia planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz uzyskiwania zgód na zbycie nieruchomości**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** Zadania z zakresu sporządzania sprawozdań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przypisano dwóm pracownikom Wydziału Gospodarki Nieruchomościami. Występowanie do Wojewody Lubuskiego o zgody na zbycie nieruchomości realizowali pracownicy Wydziału każdy w swoim zakresie w zależności od sposobu zagospodarowania nieruchomości.

(akta kontroli: str. 6-39)

**3.2.** Obowiązująca w wersji do 9 września 2021 r. ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 23 ust. 1 pkt 3 określała obowiązek sporządzenia przez starostów planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz przedłożenia go wojewodzie - celem akceptacji - co najmniej na dwa miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu.

Starosta Nowosolski nie opracowywał planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Naczelnik Wydziału GN wyjaśniła, że Starosta Nowosolski nie stworzył na kanwie ówczesnie obowiązujących przepisów planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, gdyż nigdy nie stworzono dokumentu, który wyznaczałby zakres przedmiotowy, formę i zasady przekazywania takich informacji Wojewodom. Ministrowie Infrastruktury i Budownictwa oraz Inwestycji i Rozwoju nie zrealizowali ustawowego obowiązku opracowania dokumentu pn. Polityka gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wynikającego z art. 10a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dokument ten powinien zostać przygotowany i przedstawiony Radzie Ministrów do dnia 31 grudnia 2017 r. Pierwszy projekt dokumentu przekazany został Sekretarzowi Rady Ministrów dopiero w dniu 27 grudnia 2017 r. Wskutek reorganizacji urzędów administracji publicznej, tj. przejścia od dnia 23 stycznia 2018 r. działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie

przestrzenne oraz mieszkalnictwo przez Ministra Inwestycji i Rozwoju, prace nad tym dokumentem zostały zawieszono.

W czerwcu 2018 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju zaakceptował wstępny projekt Polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wraz z zaleceniem prowadzenia nad nim dalszych prac oraz przedłożenia kolejnej wersji we wrześniu 2019 r. Skutkiem braku Polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa starostowie nie mogli wykonać ustawowego obowiązku opracowania planów realizacji postanowień tego dokumentu<sup>31</sup>.

(akta kontroli: str. 506)

Stosownie do art. 23 ust. 1da i 1 db ustawy o gospodarce nieruchomościami Starosta Nowosolski opracował oraz przekazał Wojewodzie Lubuskiemu do akceptacji, Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta Nowosolski na lata 2022-2024.

Zgodnie z art. 23 ust. 1db ustawy o gospodarce nieruchomościami Plan zawierał:

- 1) zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości (636 pozycji, zgodnie z ewidencją i sprawozdaniem do Wojewody Lubuskiego wg stanu na 31 grudnia 2021 r.) oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (1209 pozycji);
- 2) z uwagi na to, że jest był to pierwszy plan nie zamieszczano sprawozdania z realizacji aktualnego planu, z – art. 23 ust. 1db pkt 2 ustawy;
- 3) prognozę dotyczącą:
  - a) udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu;
  - b) poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu;
  - c) wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
  - d) aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości;
- 4) program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

W Planie brak było informacji – zestawienia nieruchomości oddanych w trwały zarząd. Wskazano w treści jedynie nieruchomości oddane w trwały zarząd na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, która na dzień sporządzenia Planu posiadała w trwałym zarządzie trzy działki. W części dotyczącej opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu wskazano na pięć działek ( 266/1, 293/3, 267, 165/81 – obecnie 165/92 i 337), z 12 w odpłatnym trwałym zarządzie oraz wpływy w łącznej wysokości 5.885,22 zł.

(akta kontroli: str. 507-525)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że brak ujęcia w Planie wszystkich nieruchomości oddanych w trwały zarząd wynikał ze złej komunikacji wewnętrznej na poszczególnych stanowiskach w pionie gospodarki nieruchomościami. *Wobec niezakożenia na dzień tworzenia zasobu elektronicznej*

---

<sup>31</sup> Jeden z wniosków sformułowany przez NIK w Informacji o wynikach kontroli KGP.430.015.2019, nr ewid. 168/2019/P/19/018/KGP Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych.

*ewidencji trwałego zarządu, co byłoby niewątpliwym ułatwieniem, wybiórczo przeniesiono dane z papierowej ewidencji.*

(akta kontroli: str. 60-64)

Plan przekazano Wojewodzie 9 marca 2022 r., tj. zgodnie z terminem określonym w art. 5 ustawy z dnia z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw<sup>32</sup>, tj. w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Wojewoda Lubuski zatwierdził Plan pismem z dnia 29 kwietnia 2022 r. nr GN-I.7582.62.2022.MStef. Przed zatwierdzeniem Wojewoda nie wnosił o zmianę lub uzupełnienie Planu.

(akta kontroli: str. 507-525)

**3.3.** Pismem z dnia 15 stycznia 2014 r. (GN-I.7582.8.2014.KMac), celem ujednoczenia sprawozdań z terenu województwa lubuskiego, Wojewoda Lubuski przekazał do wykorzystania tabele do sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami. Załączone tabele (dwa pliki w arkuszu Excel) obejmowały ewidencję nieruchomości, prognozę wydatków i wpływów obejmującą dwa lata, dane dotyczące zaległości oraz planowanych wpływów z windykacji, dane dotyczące wykonania zabezpieczenia nieruchomości, dane o dzierżawach, najmie i użyczeniu, wykaz wniosków o założenie ksiąg wieczystych, oraz opis czynności w postępowaniu sądowym. Przekazane przez Wojewodę arkusze Excel o nazwie „ewidencjonowanie” zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa. Poza tym Starostwo nie opracowało wewnętrznych procedur dotyczących sporządzania sprawozdań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli: str. 526-527)

Starosta, stosownie do art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, przekazywała Wojewodzie za lata 2020-2022 sprawozdania roczne z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, których zawartość była zgodna z wzorami tabel opracowanych przez Wojewodę.

Analiza kompletności i spójności wykazała, że sprawozdania roczne za lata 2020-2022 były niekompletne, bowiem nie zawierały danych o nieruchomościach oddanych w trwały zarząd. Jedyne dane odnoszące się do tych nieruchomości wykazane były w części wykonanych i prognozowanych rocznych wpływów z opłat z tytułu trwałego zarządu. Podczas gdy w analizowanym okresie w trwałym zarządzie odpłatnym znajdowało się 13 (2020 r.) i 12 działek (2021-2022) oraz dwie działki w nieodpłatnym trwałym zarządzie.

(akta kontroli: str. 41-42, 528-607)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła, że brak tych działek w sprawozdaniu wynikał z interpretacji zapisów art. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. *Tym samym zestawienia roczne nie obejmowały nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, ale pozostających w zarządzie Lasów Państwowych, w zasobie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, czy też w nieodpłatnym trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Początkowo trwały zarząd wykazywany był w ewidencji użytkownika wieczystego, natomiast z przekazanej przez merytorycznego pracownika informacji wynika, iż ewidencja użytkownika wieczystego miała być jednolita i obejmująca tylko to*

<sup>32</sup> Dz. U. poz. 1561. Wejście w życie z dniem 9 września 2021 r.

konkretne prawo rzeczowe, więc po usunięciu z niej nieruchomości oddanych w trwałe zarząd nie przeniesiono ich już do zestawienia zbiorczego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli: str. 60-64)

**3.4.** Starosta terminowo sporządzał sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami<sup>33</sup>. W sprawozdaniach tych każdorazowo wykazywano dane zgodne z ewidencją księgową.

(akta kontroli: str. 608)

**3.5.** W kontrolowanym okresie Starosta Nowosolski nie dokonywał czynności wymagających zgody, o której mowa w art. 13 ust. 2a i 2b oraz art. 14 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W okresie objętym kontrolą Starosta Nowosolski dokonała czynności, o których mowa w art. 23 ust. 7 i 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami, w następujących przypadkach:

- a) w 2020 r.: dzierżawy - 3, użyczenie – 1, sprzedaż – 3;
- b) w 2021 r.: dzierżawa - 1, wieczyste użytkowanie - 1, sprzedaż – 4;
- c) w 2022 r.: dzierżawa - 12, sprzedaż - 1
- d) w I kwartale 2023 r. – najem - 1, użyczenie - 1, sprzedaż - 2.

Starosta każdorazowo występowała do Wojewody Lubuskiego o wyrażenie zgody na dokonanie czynności, o których mowa w art. 23 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z wyjątkiem dwóch umów użyczenia, które na podstawie art. 23 ust. 7a ustawy nie wymagały uzyskania zgody (umowy zawierane na okres do trzech lat), za każdym razem uzyskując zgodę na wnioskowaną czynność.

Starostwo każdorazowo przekazywało Wojewodzie informacje o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem ww. nieruchomości Skarbu Państwa. Ww. informacje, sporządzane według wzoru otrzymanego z LUW zawierały co najmniej dane wymagane w art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Analiza 10 złożonych wniosków o wyrażenie zgody wykazała, że były one kompletne oraz zawierały rzetelne uzasadnienie czynności prawnej, której miała dotyczyć zgoda.

(akta kontroli: str. 609-611)

**3.6.** W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych ani zadań audytowych w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz windykacji należności z tego tytułu.

(akta kontroli: str. 612-613)

**3.7.** Naczelnik GN odnosząc się do utrudnień i/lub ograniczeń w realizacji zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynikających z okoliczności niezależnych od Starostwa wskazała na:

- brak przepisów „przymuszających” gminy do nabywania działek na ich wniosek z mocy prawa w drodze komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*, np. dróg gminnych lub rowów;

<sup>33</sup> Badaniem objęto sprawozdania Rb-27ZZ sporządzone za I i IV kwartał za lata 2020-2023.

- brak przepisów nakazujących nabywanie dróg wojewódzkich przez Województwo Lubuskie, np. po zmianie kategorii drogi z drogi krajowej na drogę wojewódzką i wygaszeniu trwałego zarządu na rzecz GDDKiA;
- brak przepisów określających, w jaki sposób regulować nieruchomości drogowe lub związane z gospodarką wodną, w przypadku, gdy przebieg dróg lub wałów przeciwpowodziowych uległ zmianie na przestrzeni lat i jest już zbędny na cele związane z działalnością danej jednostki;
- problem właściwego utrzymywania dróg osiedlowych i gruntów wokół bloków, wydzielonych przez syndyka masy upadłościowej przedsiębiorstwa - właściciela mieszkań zakładowych i niesprzedanych przed laty właściwym wspólnotom, co doprowadza do paradoksalnego stanu, że mieszkańcy osiedli korzystają z tych działek, ale nie chcą zawierać ze Skarbem Państwa umów dzierżawy, ani realizować obowiązków posiadaczy samoistnych i tylko niektóre wspólnoty ponoszą koszty bezumownego korzystania z tych gruntów;
- czasem zapisy MPZP lub SUIKZPG utrudniają lub uniemożliwiają zagospodarowanie nieruchomości na wnioskowany przez stronę cel, np. w drodze dzierżawy (strzelnica Podbrzezie Dolne - brak zapisów w planie miejscowym umożliwiających taką działalność);
- brak zgód Wojewody na zbycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości usługowych;
- niepełną bądź nieczytelną dokumentację archiwalną niezbędną do regulacji zapisów w księgach wieczystych;
- błędne decyzje danych organów, wymagające sprostowań i dodatkowych analiz i wyjaśnień (niezbędnych do regulacji zapisów w księgach wieczystych);
- część postępowań i ich czas trwania zależny jest od decyzji podejmowanych przez Wojewodę (np. poprzez wydanie zarządzenia);
- brak przepisów nakazujących właścicielom zabudowań do występowania do Starosty z wnioskiem o zwrot działek siedliskowych oraz zobowiązujących do regulacji spraw spadkowych po pierwotnych właścicielach gospodarstw rolnych, co uniemożliwia zwrot gruntów pod budynkami na rzecz ich właścicieli/ współwłaścicieli;
- ograniczone środki finansowe z dotacji na planowane działania - przy dużej ilości zleceń z zakresu postępowań odszkodowawczych za nieruchomości wyłączone pod inwestycje drogowe, kolejny rok z rzędu już w drugim kwartale celem uregulowania faktur za operaty szacunkowe, musimy przenosić środki pomiędzy paragrafami z puli przeznaczonej na wynagrodzenia, która i tak nie wystarcza na wszystkie stanowiska zajmujące się Skarbem Państwa.

(akta kontroli: str. 6-11)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Starosta sporządził niekompletny Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem wbrew postanowieniom art. 23 ust. 1db pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie uwzględnił w nim zestawienia nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w trwałym zarządzie. Przyczyną powyższego był brak prowadzenia przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami ewidencji trwałego zarządu w formie elektronicznej.
2. Starosta przekazywał Wojewodzie Lubuskiemu niekompletnie sprawozdania roczne z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za lata 2020-2022, bowiem

w sprawozdaniach tych nie wykazano nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w trwałym zarządzie.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta Nowosolski terminowo realizował obowiązki w zakresie sporządzenia i przekazania do zatwierdzenia Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz sporządzenia rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, jednakże opracowane dokumenty były nierzetelne, bowiem nie zawierały danych nieruchomości znajdujących się w trwałym zarządzie. Prawidłowo sporządzono oraz terminowo przekazano sprawozdania budżetowe z realizacji dochodów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Wszystkie objęte analizą wnioski Starosty o wyrażenie przez Wojewodę zgody na obrót nieruchomościami były kompletne i zawierały rzetelne uzasadnienie gospodarcze czynności prawnej, której miała dotyczyć zgoda.

## IV. Uwaga i wnioski

Uwaga Wprawdzie przepisy nie regulują terminu w jakim należy dokonywać aktualizacji opłat z tytułu udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa, to przy zmieniającym się dynamicznym rynku nieruchomości, których wartość w ostatnich latach znacznie wzrosła, w ocenie NIK racjonalne i uzasadnione jest zintensyfikowanie działań w kierunku ustalenia aktualnych wartości nieruchomości, w szczególności priorytetowo traktując nieruchomości, których wartość ustalona została w przed dwudziestu laty.

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, mając na uwadze podjęte i zadeklarowane działania, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Rzetelne przeprowadzanie na ostatni dzień roku inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji pozabilansowej.
2. Podejmowanie skutecznych działań w celu wyeliminowania przypadków przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych stwierdzonych prawomocnym orzeczeniem sądu, a w przypadku zaistnienia uzasadnionego przypuszczenia o bezskuteczności dochodzenia należności, dokonywanie ich umorzenia za uprzednią zgodą Wojewody.
3. Uzupełnienie Planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa o zestawienie nieruchomości zasobu Skarbu Państwa znajdujące się w trwałym zarządzie.
4. Wykazywanie w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nieruchomości znajdujących się w trwałym zarządzie, zgodnie z wzorem opracowanym przez Wojewodę Lubuskiego.
5. Sprzedaż nieruchomości na podstawie aktualnych operatów szacunkowych.

## 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 Zielonej Górze. 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 uwagi  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, 22 września 2023 r.

Kontrolerzy:

Natalia Kajzer  
Doradca ekonomiczny  
/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Wicedyrektora  
Włodzimierz Stobrawa  
/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/