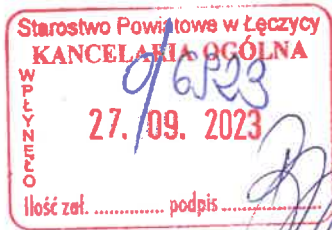




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.10.2023



Janusz Mielczarek  
Starosta Łęczycki  
Starostwo Powiatowe w Łęczycy  
pl. Tadeusza Kościuszki 1  
99-100 Łęczycza

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Łęczycy (dalej: <i>Starostwo</i> lub <i>SP</i> ), pl. Tadeusza Kościuszki 1, 99-100 Łęczycza.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Janusz Mielczarek – Starosta Łęczycki od dnia 21 listopada 2018 r. (dalej: <i>Starosta</i> ).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.</li><li>2. Realizacja pozostałych zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.</li><li>3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Izabella Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/95/2023 z dnia 24 maja 2023 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-3)

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

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

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starosty w zakresie zagospodarowania i opodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. W latach 2020-2023 nierzetelnie prowadzono ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, pomijając w niej niektóre nieruchomości będące we władaniu Starosty, a także wykazując błędne dane w zakresie powierzchni działki, oznaczenia księgi wieczystej, czy też przeznaczenia w planie miejscowym bądź studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto, w ewidencji zasobu w niewłaściwy sposób, tj. niezgodnie z katastrzem nieruchomości, oznaczano nieruchomości Skarbu Państwa, a także nieprawidłowo ujmowano w niej jedną działkę podlegającą komunalizacji na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>3</sup>.

W ewidencji gruntów i budynków, dla 26 działek nieprawidłowo wykazano własność Skarbu Państwa, pomimo braku dokumentacji potwierdzającej ten fakt.

Sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu opracowywane były według obowiązującego wzoru i terminowo przekazywane do Wojewody Łódzkiego. Sporządzano je jednak nierzetelnie – w szczególności nie wykazywano w nich niektórych nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu, a także podawano błędne dane dotyczące przeznaczenia nieruchomości i numeru księgi wieczystej.

Starosta nie prowadził odrębnej ewidencji/rejestru nieruchomości objętych postępowaniami komunalizacyjnymi bądź przeznaczonych do komunalizacji, w tym nie ujmował ich w ewidencji pozabilansowej, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto, w SP nie określono wartości dla 17 nierozdysponowanych nieruchomości o łącznej powierzchni 8,8722 ha, objętych ewidencją pozabilansową.

Starosta w nienależyty sposób nadzorował niektóre z nierozdysponowanych nieruchomości, dopuszczając do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione, niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości (co stwierdzono na przykładzie czterech z 11 działek poddanych oględzinom). W Starostwie dostępne były książki pięciu obiektów budowlanych, jednak - wbrew obowiązującym przepisom - nie dołączono do nich i nie przechowywano (z kilkoma wyjątkami) protokołów z kontroli stanu technicznego tych obiektów.

Pomimo niedokonywania okresowych przeglądów stanu technicznego nieużytkowanych nieruchomości zlikwidowanego Zakładu Karnego w Łęczycy, Starosta udostępniał je czasowo dla celów kulturalnych. W świetle ustaleń kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łęczycy (PINB), wskazujących na zły stan wszystkich obiektów dawnego Zakładu Karnego, ich udostępnianie, nawet jeśli tylko sporadyczne, stanowiło zagrożenie dla życia lub zdrowia przebywających w nich osób.

W okresie objętym kontrolą nierzetelnie przeprowadzono w Starostwie inwentaryzację nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, pomijając niektóre z nich, w tym 113 działek objętych postępowaniami komunalizacyjnymi bądź przeznaczonych do komunalizacji.

Starosta prawidłowo sporządził i terminowo przedłożył Wojewodzie plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a także w miarę możliwości realizował jego założenia.

W latach 2020-2023, wbrew obowiązującym przepisom, Starosta nie składał właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości, a także

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

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm., dalej: *ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym*.



nie opłacał tego podatku od 52 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 7,1453 ha. Zaniechał również składania deklaracji na podatek leśny, oraz uiszczania tego podatku, w związku z gospodarowaniem trzema leśnymi działkami Skarbu Państwa o powierzchni 0,3818 ha.

W wymaganym terminie składano natomiast właściwemu organowi deklaracje na podatek od nieruchomości (odnoszące się do nieruchomości dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy), a także terminowo uiszczano ten podatek.

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

OBSZAR

#### 1. Ewidencja nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w SP funkcjonował Wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami<sup>5</sup>, któremu przypisano m.in. realizację zadań wynikających z:

- 1) ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>6</sup>, w tym prowadzenie dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków (EGiB);
- 2) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>7</sup>, w tym m.in.:
  - gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (sprzedaż, oddawanie w wieczyste użytkowanie i trwałe zarząd, naliczanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, dokonywanie darowizn, aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu);
  - przygotowywanie sprawozdań do Wojewody Łódzkiego z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa<sup>8</sup>;
  - udostępnianie nieruchomości w celu wykonania konserwacji, remontu lub usunięcia awarii<sup>9</sup>;

a także regulowanie stanu prawnego nieruchomości będących w posiadaniu Skarbu Państwa.

Kierownikiem WGKKiGN był Geodeta Powiatowy wykonujący zadania z zakresu pgik. W ramach Wydziału funkcjonował Referat Gospodarki Nieruchomościami<sup>10</sup>, na czele z Kierownikiem wykonującym zadania z zakresu ugn. Z dniem 9 sierpnia 2022 r. w ramach Wydziału powołany został również Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, kierowany przez Z-cę Kierownika WGKKiGN.

Sprawy związane z prowadzeniem inwestycji i remontów w obiektach Skarbu Państwa oraz naliczaniem podatku od nieruchomości przypisane były w regulaminie organizacyjnym Starostwa Wydziałowi Inwestycji i Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 29-79)

W latach 2020-2023 funkcję Geodety Powiatowego sprawowały kolejno dwie osoby<sup>11</sup> posiadające:

<sup>4</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: WGKKiGN lub Wydział.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm., dalej: *pgik*.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 344, dalej: *ugn*.

<sup>8</sup> Zadanie wprowadzone do regulaminu organizacyjnego SP z dniem 9 sierpnia 2022 r.

<sup>9</sup> J.w.

<sup>10</sup> Dalej: *Referat* lub *RGN*.

<sup>11</sup> Z których jedna w okresie od 1 maja 2018 r. do 31 marca 2022 r., a druga od 1 kwietnia 2022 r. – nadal.

- wyższe wykształcenie z zakresu geodezji i kartografii,
- studia podyplomowe w zakresie gleboznawstwa, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i kartografii gleb;
- uprawnienia zawodowe w zakresie: geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych, rozgraniczania i podziału nieruchomości (gruntów) oraz sporządzania dokumentacji do celów prawnych,
- zrealizowane szkolenia dotyczące m.in. geodezyjnych baz danych oraz zadań i funkcji katastru nieruchomości.

W zakresach czynności geodetów ujęto w szczególności nadzorowanie zadań realizowanych przez Wydział oraz prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym EGiB.

(dowód: akta kontroli str. 80-85)

W okresie objętym kontrolą funkcję Kierownika Referatu sprawowało dwóch pracowników<sup>12</sup> posiadających wykształcenie odpowiednio średnie (technik ekonomista) i wyższe (inżynier geodezji i kartografii) oraz odbyte szkolenia, m.in. dotyczące gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, nowelizacji ugn oraz regulowania stanu prawnego nieruchomości.

Ponadto, w Referacie zatrudnionych było łącznie czterech pracowników, w tym:

- dwóch przez cały okres objęty kontrolą, z których jeden objął z dniem 1 lutego 2022 r. stanowisko Kierownika Referatu, a drugi zatrudniony na stanowisku inspektora, posiadający wykształcenie wyższe (magister zarządzania i marketingu), ukończone studia podyplomowe z zakresu rynku nieruchomości oraz zrealizowane szkolenie dotyczące niektórych przepisów ugn);
- jeden zatrudniony od 6 września 2021 r., z wykształceniem wyższym (magister zarządzania) oraz zrealizowanym szkoleniem z zakresu klasyfikacji gleboznawczej;
- jeden<sup>13</sup> zatrudniony od 1 czerwca 2023 r. (wykształcenie średnie).

W zakresach czynności (potwierdzonych podpisami) poszczególnych pracowników RGN ujęto zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa (w tym dotyczące sprzedaży, oddawania w wieczyste użytkowanie i trwałe zarząd, a także naliczania opłat z tego tytułu i aktualizacji tych opłat), wywłaszczaniem nieruchomości, regulowaniem stanu prawnego nieruchomości będących w posiadaniu Skarbu Państwa, wydawaniem decyzji: zatwierdzających wprowadzanie zmian do ewidencji gruntów, zatwierdzających zmianę klasyfikacji gruntów oraz orzekających o zwrocie działek dożywotniego użytkowania przejętych na Skarb Państwa, wydawaniem zaświadczeń w celu wykreślenia hipotek i obciążeń na rzecz Skarbu Państwa opracowywaniem sprawozdań, ocen i analiz bieżących informacji o realizacji powierzonych zadań. W dokumentach tych nie wyszczególniono zadania polegającego na sporządzaniu planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz przedkładania go wojewodzie (zgodnie z art. 23 ust. 1da ugn).

(dowód: akta kontroli str. 80-103, 185-188)

W latach 2020-2023 w Starostwie nie obowiązywały procedury wewnętrzne związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 185-188)

**1.2. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, prowadzona była w Starostwie formie elektronicznej. Według tej ewidencji zasób obejmował:**

- 164 nieruchomości (działki) o powierzchni 70,0198 ha na koniec 2020 r.,
- 180 działek o powierzchni 70,8636 ha na koniec 2021 r.,

<sup>12</sup> Z których jeden w okresie od 20 maja 2005 r. do 28 stycznia 2022 r., a drugi od 1 lutego 2022 r. – nadal.

<sup>13</sup> Pracownik I stopnia wykonujący zadania w ramach robót publicznych.



– 580 działek o powierzchni 310,7659 ha na koniec 2022 r. i na 30 kwietnia 2023 r. Różnica w ilości i powierzchni tych nieruchomości w latach 2020-2021 w stosunku do lat kolejnych wynikała z wprowadzenia do ewidencji zasobu dopiero w roku 2022 nieruchomości (dróg) oddanych nieodpłatnie w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>14</sup> (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1a).

W ewidencji zasobu ujmowane były nieruchomości oddane w trwały zarząd<sup>15</sup>, najem, dzierżawę, użyczenie oraz nierozdysponowane.

Ponadto, na podstawie art. 23 ust. 1b ugn, w Starostwie prowadzono ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w użytkowaniu wieczystym<sup>16</sup>.

Według danych zawartych w ewidencji zasobu, liczba i powierzchnia nieruchomości (działek) nierozdysponowanych<sup>17</sup> kształtowała się następująco:

- 122 nieruchomości o powierzchni 47,5745 ha na dzień 31 grudnia 2020 r.,
- 137 nieruchomości o powierzchni 46,9890 ha na dzień 31 grudnia 2021 r.,
- 147 nieruchomości o powierzchni 50,9291 ha na dzień 31 grudnia 2022 r. i 30 kwietnia 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 637-659, 1105)

W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu ujęto:

- 176 nieruchomości (działek) o powierzchni: 83,9177 ha na koniec 2020 r.,
- 191 działek o powierzchni 90,3153 ha na koniec 2021 r.,
- 212 działek o powierzchni 92,6271 ha na koniec 2022 r.

Zgodnie z wytycznymi Wojewody Łódzkiego, w sprawozdaniach ujmowano również nieruchomości przekazane w darowiznę w latach poprzedzających rok sprawozdawczy (17 działek o powierzchni 14,1024 ha oddanych w darowiznę przed 2020 r.). Pomijając te nieruchomości, liczba i powierzchnia ujętych w sprawozdaniach działek wyniosła w kolejnych latach odpowiednio:

- 159 - 69,8153 ha,
- 174 – 76,2129 ha,
- 195 – 78,5247 ha.

W sprawozdaniu za 2022 r. nie ujęto 390 nieruchomości (dróg) o łącznej powierzchni 236,0838 ha, oddanych nieodpłatnie w trwały zarząd GDDKiA (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 5c).

Według sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu, w kolejnych latach liczba i powierzchnia nieruchomości nierozdysponowanych kształtowała się w następujący sposób:

- 128 nieruchomości o powierzchni 54,4383 ha,
- 137 nieruchomości o powierzchni 55,3837 ha,
- 147 nieruchomości o powierzchni 50,7488 ha.

(dowód: akta kontroli str. 549-612, 1015-1020)

W ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (i w konsekwencji w sprawozdaniach z gospodarowania zasobem) nie wykazywano:

- w latach 2020-2021 - siedmiu działek<sup>18</sup> o łącznej powierzchni 4,1631 ha, położonych w Smolicach, gmina Grabów. Działki te wprowadzone zostały do ewidencji zasobu w 2022 r., w wyniku przeprowadzonej modernizacji EGİB

<sup>14</sup> Dalej: GDDKiA.

<sup>15</sup> W latach 2020-2021 wyłącznie odpłatnie.

<sup>16</sup> Według stanu na koniec 2020, 2021 i 2022 r. oraz 30 kwietnia 2023 r. w ewidencji ujęto odpowiednio nieruchomości o powierzchni: 56,3328 ha, 48,3398 ha, 385,6246 ha i 385,6246 ha. W latach 2020 i 2021 ewidencja ta nie obejmowała nieruchomości zwolnionych z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (podobnie jak w przypadku trwałego zarządu).

<sup>17</sup> Głównie nieruchomości rolne oraz drogi.

<sup>18</sup> Działki: nr 187/1 o pow. 0,8567 ha, nr 187/3 o pow. 1,7194 ha, nr 187/4 o pow. 0,0886 ha, nr 187/5 o pow. 0,0311 ha, nr 187/7 o pow. 0,8147 ha, nr 187/8 o pow. 0,2115 ha i nr 187/9 o pow. 0,4411 ha.

- (opisanej w pkt. 1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), przy czym wskazana dla nich łączna powierzchnia była niezgodna z katastrem nieruchomości;
- w 2020 r. - trzech działek<sup>19</sup> o łącznej powierzchni 0,8819 ha, zlokalizowanych w Orenicach, gmina Piątek, które uwzględnione zostały w protokole z inwentaryzacji gruntów Skarbu Państwa przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2020 r., co opisano w pkt. 2.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
- (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1b i 1d).

(dowód: akta kontroli str. 564-597, 757-758, 1105)

EGiB prowadzona była w Starostwie z wykorzystaniem programu EWOPIS firmy Geobid Sp. z o.o. Do prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jako oprogramowanie podstawowe, wykorzystywane były arkusze kalkulacyjne programu Excel, natomiast jako oprogramowanie uzupełniające stosowano program MIENIE firmy Geobid Sp. z o.o.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w latach 2020-2023 nie dokonywano zmian w zakresie użytkowanego oprogramowania; nie stwierdzono również problemów z funkcjonowaniem systemów, w których prowadzona była ewidencja zasobu nieruchomości oraz EGiB.

Dostęp do ww. baz danych posiadali pracownicy WGKKiGN wyznaczeni przez Kierownika tego Wydziału do obsługi spraw z danego zakresu merytorycznego (nieruchomości Skarbu Państwa, EGiB). Starosta wyjaśnił, że pracownicy SP korzystają z danych udostępnionych przez Geodetę Powiatowego w granicach nadanego dostępu do systemów komputerowych i programów. Dane udostępniane są w celach poglądowych, z częstotliwością uzależnioną od ilości prowadzonych spraw i postępowań administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 106-114)

W Starostwie nie wprowadzono procedur zapewniających weryfikację zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z EGiB.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w SP dokonywano takiej weryfikacji, przy czym nie dokumentowano tego faktu. (...). *Weryfikacja obejmowała nieruchomości Skarbu Państwa w celu sporządzenia rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu i przekazywania go wojewodzie (...). W wyniku weryfikacji zostały ujawnione niezgodności w zakresie dotychczas zaewidencjonowanych nieruchomości, dotyczące np. zmiany powierzchni działki lub podziału. Wskutek przeprowadzonych działań dokonywano korekt zasobu nieruchomości Skarbu Państwa poprzez wpisanie w zasobie prawidłowych danych dotyczących danej działki.*

(dowód: akta kontroli str. 106-114)

W przypadku 26 działek w EGiB wskazano, iż są własnością Skarbu Państwa, podczas gdy brak było dokumentacji potwierdzającej ten fakt (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 3).

(dowód: akta kontroli str. 969-974, 977-980, 1015-1052, 1088-1090)

W wyniku porównania elektronicznych baz danych obejmujących:

- dane z EGiB dla nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa na dzień 30 kwietnia 2023 r.<sup>20</sup>,
- ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa według stanu na koniec lat: 2020, 2021 i 2022 oraz na dzień 30 kwietnia 2023 r.,
- roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu za lata 2020, 2021 i 2022 r.,

<sup>19</sup> Działki: Nr 12/2 o pow. 0,0469 ha, Nr 174/5 o pow. 0,6323 ha i Nr 175/3 o pow. 0,2027 ha.

<sup>20</sup> W Starostwie brak było możliwości pozyskania danych z EGiB za lata 2020-2022 w wersji edytowalnej. Według danych z EGiB za 2023 r., liczba nieruchomości Skarbu Państwa ogółem wynosiła 2523, w tym nierozdysponowanych (tj. takich, dla których nie wskazano w EGiB formy władania oraz władającego) - 1235.

stwierdzono rozbieżności pomiędzy tymi bazami (poza opisanymi wyżej w pkt. 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), polegające na:

- nieujęciu w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2020-2023 (a w konsekwencji w sprawozdaniach za lata 2020, 2021 i 2022) 104 działek rolnych o łącznej powierzchni 20,7423 ha, wykazanych w EGiB jako nieruchomości, dla których właścicielem/właścicielem samoistnym jest Skarb Państwa<sup>21</sup>;
- nieujęciu w ewidencji zasobu w 2020 r. 18 działek o łącznej powierzchni 4,4766 ha, które wykazano w sprawozdaniu za rok 2020;
- niewykazaniu w sprawozdaniu za 2020 r. 23 działek o łącznej powierzchni 25,1661 ha;
- niewykazaniu w sprawozdaniu za 2021 r. 10 działek o łącznej powierzchni 7,0683 ha;
- wykazywaniu w ewidencji zasobu latach 2020 i 2021 błędnego numeru działki, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1c, 1d, 1e, 5a i 5b.

(dowód: akta kontroli str. 539-548, 613-614, 977-980, 1105)

**1.3.** Prowadzona w Starostwie ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zawierała wymagane informacje i elementy określone w art. 23 ust. 1c ugn, z wyjątkiem oznaczenia nieruchomości według katastru nieruchomości (w ewidencji wskazywano wyłącznie numer działki, bez przypisania jej identyfikatora; nie ewidencjonowano również odrębnie budynków i ich identyfikatorów, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 2).

(dowód: akta kontroli str. 1105)

Badanie prawidłowości danych ujętych w ewidencji zasobu, przeprowadzone na próbie 20 nieruchomości nierozdysponowanych<sup>22</sup>, wykazało że:

- w ośmiu przypadkach dane te były zgodne z wynikającymi z dokumentacji źródłowej (tj. wypisami z EGiB, wpisami w księgach wieczystych, planami miejscowymi/ studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy);
- w odniesieniu do pozostałych 12 nieruchomości stwierdzono błędy dotyczące:
  - powierzchni nieruchomości (dwa przypadki),
  - oznaczenia księgi wieczystej (sześć przypadków),
  - przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym bądź (w przypadku jego braku) w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (siedem przypadków),

co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1f.

(dowód: akta kontroli str. 957-967, 1015-1020)

**1.4.** W okresie objętym kontrolą roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa opracowywane były w formie tabelarycznej, według wzoru określonego przez Wojewodę Łódzkiego. Zgodnie z tym wzorem, poszczególne rekordy przedstawiały nieruchomości w ujęciu funkcjonalno-prawnym, a nie jako pojedyncza działka.

Sprawozdania opracowane zostały według stanu na koniec każdego roku i przekazane Wojewodzie odpowiednio w dniach: 29 kwietnia 2021 r., 29 kwietnia 2022 r. i 26 kwietnia 2023 r., tj. w terminie określonym w art. 23 ust. 1a ugn.

Wojewoda Łódzki nie wzywał pracowników Starostwa do dokonania korekt/uzupełnień ww. sprawozdań; nie przekazywał również informacji o zaakceptowaniu tych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 549-612, 653-659)

<sup>21</sup> Do celów analizy z przekazanej EGiB wyłączono – na podstawie dostępnych w ewidencji danych - nieruchomości Skarbu Państwa którymi mogą władać na podstawie przepisów odrębnych, inne pomioty.

<sup>22</sup> Wybranych celowo, według osądu kontrolera.



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

- dla 17 nieruchomości dane zawarte w sprawozdaniach odpowiadały danym ujętym w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa;
- w przypadku trzech nieruchomości w sprawozdaniu za 2020 r. wskazano błędny numer księgi wieczystej (niezgodny z wykazanym w zasobie oraz wynikającym z dokumentacji źródłowej), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 5a;
- stan techniczny budynków i planowany sposób zagospodarowania nieruchomości, a także koszty utrzymania nieruchomości wynikały ze zgromadzonej przez Starostwo dokumentacji źródłowej.

(dowód: akta kontroli str. 564-612, 957-963)

W sprawozdaniach za lata 2020 i 2021 wykazywana była – jako nierozdysponowana – jedna z działek stanowiących nieruchomości dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy, pomimo iż była w tym okresie przedmiotem bezpłatnego użyczenia na rzecz Miasta Łęczycy (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 5d, oraz w pkt. 3.2. niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 564-596, 917-924)

W sprawozdaniu za 2022 r., w części dotyczącej informacji o nieruchomości wskazano, że działki (z wyjątkiem trzech) przeznaczone są do sprzedaży, podczas gdy w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 (opisanym w pkt. 2.1 niniejszego wystąpienia), 22 z tych działek ujęto jako zaplanowane do przekazania w dzierżawę (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 5c).

(dowód: akta kontroli str. 408-424, 597-612)

1.5. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki prowadził 14 postępowań komunalizacyjnych wobec 19 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 7,6671 ha, będących we władaniu Starosty, w tym:

- a) osiem postępowań<sup>23</sup> w sprawie stwierdzenia nieodpłatnego nabycia przez gminę z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r., na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym, własności nieruchomości Skarbu Państwa. Spośród tych postępowań:
- pięć zakończonych zostało stwierdzeniem przez Wojewodę nabycia nieruchomości przez gminę;
  - w dwóch przypadkach Wojewoda wydał decyzje odmowne, w tym:
    - w jednym przypadku argumentując, że zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego, przedmiotowe działki stanowiły tereny upraw łąkowych – adaptowane w dotychczasowym użytkowaniu; zgodnie zaś z art. 46<sup>1</sup> z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>24</sup>, za grunty rolne uważa się takie, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. W związku z odwołaniem się przez Burmistrza Miasta Łęczycy od ww. decyzji do Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej, sprawa pozostawała w toku;
    - w drugim przypadku uzasadniając decyzję oznaczeniem działki w planie zagospodarowania przestrzennego jako wody otwarte i ciek; zgodnie zaś z art. 211 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>25</sup>, śródlądowe

<sup>23</sup> Wobec 10 nieruchomości o łącznej powierzchni 4,2245 ha.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.

wody płynące stanowią własność Skarbu Państwa, a grunty takie nie podlegają zbyciu;

- jedno pozostawało w toku;
- b) sześć postępowań<sup>26</sup> prowadzonych było w sprawie stwierdzenia nieodpłatnego nabycia przez gminę z mocy prawa, z dniem 1 lipca 2000 r., na podst. art. 13 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>27</sup>, własności nieruchomości rolnej SP. Spośród tych postępowań:
  - cztery zakończone zostały (dwa w 2020 r.<sup>28</sup> i dwa w 2023 r.) stwierdzeniem przez Wojewodę nabycia nieruchomości przez gminę;
  - dwa pozostawały w toku.

O wszczęciu każdego postępowania Starosta zawiadomiony został przez Wojewodę. Dodatkowo w dziewięciu postępowaniach Starosta otrzymał z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (ŁUW) wezwanie do przesłania określonej dokumentacji i/lub udzielenia informacji, które każdorazowo przekazywał we wskazanym terminie. Zgromadzona w SP dokumentacja z toczących się postępowań komunalizacyjnych obejmowała również (w poszczególnych przypadkach) m.in. korespondencję pomiędzy ŁUW a gminą, pisma z ŁUW informujące, iż zebrany materiał dowodowy daje podstawę do wydania rozstrzygnięcia w sprawie wraz z zawiadomieniem o możliwości zapoznania się z dokumentacją, a także zaświadczenia stwierdzające ostateczność decyzji Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 189-195)

Spośród 10 nieruchomości objętych postępowaniami komunalizacyjnymi prowadzonymi na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym, jedna ujęta była w prowadzonej w SP ewidencji zasobu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 4.

Jednocześnie pięć nieruchomości, wobec których toczyły się postępowania komunalizacyjne na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nie było ujętych w ewidencji zasobu (co opisano w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1c)<sup>29</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 189-195, 1105)

Poza jednym przypadkiem<sup>30</sup>, nieruchomości Skarbu Państwa objęte ww. postępowaniami komunalizacyjnymi nie były ujęte w odrębnych rejestrach, zestawieniach czy w ewidencji pozabilansowej. W ewidencji pozabilansowej nie ujmowano również:

- pozostałych 95 nierozdysponowanych nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 17,2997 ha, będących we władaniu Starosty, co do których nie zostały wszczęte postępowania komunalizacyjne;
- sześciu działek o łącznej powierzchni 0,2801 ha, zaewidencjonowanych w EGiB jako nieruchomości Skarbu Państwa (nieujętych w ewidencji zasobu), wobec których Wojewoda nie wszczął postępowań komunalizacyjnych na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym.

szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 6).

(dowód: akta kontroli str. 307-311, 435-440, 539-543, 613-614, 696-746, 977-980, 1105)

W prowadzonej w SP ewidencji pozabilansowej, w zakresie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa nie wskazano wartości dla 17 nierozdysponowanych

<sup>26</sup> Wobec dziewięciu nieruchomości o łącznej powierzchni 3,4426 ha.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2329, ze zm., dalej: *ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*.

<sup>28</sup> Postępowania dotyczyły czterech nieruchomości o łącznej powierzchni 0,3908 ha.

<sup>29</sup> Z nieprawidłowości wyłączono cztery nieruchomości, wobec których postępowania komunalizacyjne zakończyły się w 2020 r.

<sup>30</sup> Działka nr 6/2 o pow. 0,7766, położona w obrębie Pęcławice, gmina Piątek.

nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 8,8722 ha (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 7).

(dowód: akta kontroli str. 696-756, 913-916)

1.6. Prowadzona w Starostwie EGiB została dostosowana do przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>31</sup> w odniesieniu do 68 obrębów o łącznej powierzchni 15.495,3329 ha, położonych w Gminie Grabów. Procedurę kompleksowej modernizacji EGiB przeprowadzono w latach 2020-2022, w trybie art. 24a pgik, w ramach projektu „Budowa systemu informacji przestrzennej wspierającego świadczenie e-usług przez powiaty z terenu województwa łódzkiego”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014/2020. Projekt w całości realizowany był przez Związek Powiatów Województwa Łódzkiego (ZPWŁ). Zadanie podzielone było na pięć podzadań, rozdysponowanych na trzech wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych, wyłonionych w trybie przetargu nieograniczonego, i obejmowało w szczególności:

- aktualizację danych ewidencji gruntów w zakresie dotyczącym działek, konturów klasyfikacyjnych i użytków gruntowych,
- pozyskanie danych źródłowych oraz aktualizację danych ewidencji budynków i lokali,
- dokonanie weryfikacji użytków gruntowych i konturów klasyfikacyjnych oraz wykonanie zestawienia działek przeznaczonych do gleboznawczej klasyfikacji,
- aktualizację bazy danych ewidencji gruntów i budynków,
- opracowanie projektu operatu opisowo – kartograficznego,
- opracowanie dokumentacji niezbędnej do doprowadzenia do zgodności zapisów działu I ksiąg wieczystych z ewidencją gruntów i budynków oraz dokumentów synchronizujących rozbieżności pomiędzy stanem w księdze wieczystej i w ewidencji gruntów i budynków,
- sporządzenie i złożenie wniosków o sprostowanie wpisów działu I ksiąg wieczystych do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Łęczycy, zgodnie z § 35 rozporządzenia w sprawie EGiB,
- sporządzenie dokumentacji i zawiadomienia o zmianach dla właściwego miejscowo urzędu gminy, organu Wód Polskich, Lasów Państwowych i innych, zgodnie z § 35 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Łączny koszt realizacji ww. projektu wyniósł 2 451,7 tys. zł, w tym 748,4 tys. zł poniesiono z budżetu powiatu, a 1 703,3 tys. zł stanowiło dofinansowanie ze środków EFRR.

W wyniku przeprowadzonych prac modernizacyjnych zaktualizowano w EGiB 20% obszaru Powiatu Łęczyckiego<sup>32</sup>, nie stwierdzając przypadków ujawnienia nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. Wystąpiły natomiast zmiany w zakresie powierzchni siedmiu nierozdysponowanych nieruchomości (działek<sup>33</sup>) – z 4,2240 ha na 4,1631 ha.

(dowód: akta kontroli str. 106-136, 185-188, 441, 1105)

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, pozostała część ewidencji gruntów i budynków nie zostanie dostosowana do przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB w terminie określonym w § 44 ust. 1, tj. do 31 grudnia 2023 r. Działania w tym zakresie, ze względu na ograniczone możliwości budżetu powiatu, zostaną podjęte w momencie zagwarantowania wsparcia na ten cel w formie dotacji z budżetu państwa.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1390, ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie EGiB*.

<sup>32</sup> 77 267 ha.

<sup>33</sup> Zmiany dotyczyły siedmiu działek położonych w jednostce ewidencyjnej Grabów, w obrębie Smolice (nr nr: 187/1, 187/3, 187/4, 187/5, 187/7, 187/8 i 187/9).

Starosta wyjaśnił, że nie podejmowano działań celem pozyskania na modernizację bazy dodatkowych środków finansowych z uwagi na duże zaangażowanie w latach 2021-2023 w modernizację szczegółowej osnowy wysokościowej<sup>34</sup> na obszarze całego powiatu. Realizacja tego zadania była bardzo czasochłonna, a braki kadrowe w WGKKiGN uniemożliwiały jednocześnie prowadzenie modernizacji obu baz.

(dowód: akta kontroli str. 185-188, 307-311, 425-434)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była w Starostwie nierzetelnie, bowiem:

a) W latach 2020-2021 nie ujmowano w niej (a w konsekwencji w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu) 390 nieruchomości (dróg) o łącznej powierzchni 236,0838 ha, oddanych nieodpłatnie w trwałą zarząd GDDKiA.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, wynikało to z przyjętej w SP interpretacji przepisów w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 564-596, 653-659, 1105)

b) W latach 2020-2021 nie ujmowano w niej (a w konsekwencji w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu) siedmiu działek<sup>35</sup> położonych w jednostce ewidencyjnej Grabów, w obrębie Smolice, zaś w ewidencji prowadzonej w latach 2022-2023 (i sprawozdaniu za 2022 r.) wskazano niewłaściwą łączną powierzchnię tych działek (4,1419 ha zamiast 4,1631 ha). Starosta wyjaśnił powyższe omyłką.

(dowód: akta kontroli str. 307-311, 435-440, 1105)

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 189-193, 307-311, 539-543, 613-614, 977-980, 1105)

<sup>34</sup> Dostosowanie bazy danych szczegółowych osnów wysokościowych do wymogów rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie osnów geodezyjnych, gravimetrycznych i magnetycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1341) do dnia 31 grudnia 2023 r., tj. w terminie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2494).

<sup>35</sup> Działki: nr 187/1 o pow. 0,8567 ha, nr 187/3 o pow. 1,7194 ha, nr 187/4 o pow. 0,0886 ha, nr 187/5 o pow. 0,0311 ha, nr 187/7 o pow. 0,8147 ha, nr 187/8 o pow. 0,2115 ha i nr 187/9 o pow. 0,4411 ha.

d) W 2020 r. nie ujmowano w niej 21 działek o łącznej powierzchni 5,3585 ha, w tym::

- 18 działek o łącznej powierzchni 4,4766 ha (w tym dwóch<sup>36</sup> położonych w Pęcławicach o powierzchni 0,0898 ha oraz 16<sup>37</sup> położonych w Górkach Pęcławskich o powierzchni 4,3868 ha), które wykazano w sprawozdaniu za rok 2020,
- trzech działek<sup>38</sup> o łącznej powierzchni 0,8819 ha, zlokalizowanych w Orenicach, gmina Piątek, które uwzględnione zostały w protokole z inwentaryzacji gruntów Skarbu Państwa przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2020 r., nie wykazano ich natomiast w sprawozdaniu za rok 2020.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, nieujęcie ww. działek w ewidencji zasobu spowodowane było omyłką.

(dowód: akta kontroli str. 544-548, 564-579, 757-758, 913-916, 1015-1020, 1105)

e) W latach 2020 i 2021 wykazywano w niej błędny numer jednej z działek, tj. 17/5 zamiast 17/6<sup>39</sup>.

Starosta wyjaśnił powyższe błędem pisarskim.

(dowód: akta kontroli str. 1015-1021, 1105)

f) W przypadku 12 spośród 20 nierozdysponowanych nieruchomości objętych szczegółową analizą, wystąpiły błędy w ewidencji zasobu dotyczące:

- wskazania niewłaściwej powierzchni nieruchomości (dwa przypadki<sup>40</sup>),
- nieprawidłowego oznaczenia księgi wieczystej (sześć przypadków<sup>41</sup>),
- wskazania nieprawidłowego przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym bądź (w przypadku jego braku) w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (siedem przypadków<sup>42</sup>).

Starosta wyjaśnił powyższe omyłką.

(dowód: akta kontroli str. 957-967, 1015-1021, 1084-1087, 1105)

2. W okresie objętym kontrolą w SP nieprawidłowo oznaczano nieruchomości w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Działki, w tym ich powierzchnie, ewidencjonowano na ogół zbiorczo – według jednej księgi wieczystej bądź tego samego obrębu (na podstawie dokumentu przekazania lub nabycia przedmiotowych nieruchomości), ze wskazaniem numeru działki oraz jej położenia (nazwy obrębu i gminy); nie ewidencjonowano również odrębnie budynków. Stanowiło to naruszenie nw. przepisów:

- art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, w myśl którego do zadań starosty należy ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości;
- art. 23 ust. 1c pkt 1 ugn stanowiącego, iż ewidencjonowanie to obejmuje w szczególności oznaczenie nieruchomości według katastru nieruchomości;
- rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>43</sup>, zgodnie z którym ewidencja

<sup>36</sup> Numery 5/46 i 5/47.

<sup>37</sup> Numery: 127/3, 129/2, 146/3, 163/2, 164/1, 177/2, 178/1, 187/2, 190, 191, 192, 193/1, 195/2, 199/2, 200 i 201.

<sup>38</sup> Numery: 12/2, 174/5 i 175/3.

<sup>39</sup> Orenice, gmina Piątek.

<sup>40</sup> Działka nr 61/3 położona w Bielicach, gm. Piątek (w ewidencji zasobu powierzchnia 0,2817 ha, w EGiB powierzchnia 0,2815 ha) oraz działka nr 196/1 położona w Borkach, gm. Łęczycza (w ewidencji zasobu powierzchnia 0,0212 ha, w EGiB powierzchnia 0,0369 ha).

<sup>41</sup> Działki Nr Nr: 174/5, 52/5, 308/7, 19/4, 126/14 i 130/3.

<sup>42</sup> Działki Nr Nr: 52/5, 108/1, 61/3, 63/4, 196/1, 330/2 i 331/4.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1390 ze zm. Do 30 lipca 2021 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

dokonywana jest według numerycznego identyfikatora obiektu, odrębnie dla gruntu, budynku i lokalu.

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

(dowód: akta kontroli str. 653-659, 1015-1020, 1105)

3. Ewidencja gruntów i budynków prowadzona była w Starostwie nierzetelnie, bowiem dla 26 działek<sup>44</sup> błędnie wykazano w niej własność Skarbu Państwa, podczas gdy brak było dokumentacji potwierdzającej ten fakt.

Starosta wyjaśnił powyższe omyłką; zapowiedział również składanie wniosków o wprowadzenie stosownych zmian w EGiB.

(dowód: akta kontroli str. 969-974, 977-980, 1015-1052, 1088-1090)

4. W okresie objętym kontrolą, wbrew postanowieniom art. 228 ugn, w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa ujmowana była działka<sup>45</sup>, która na podstawie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym stała się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r., własnością gminy Piątek, lecz co do której nie została wydana przez Wojewodę Łódzkiego ostateczna decyzja potwierdzająca nabycie własności.

Według wyjaśnień Starosty, spowodowane to było omyłką.

(dowód: akta kontroli str. 189-193, 307-311, 1105)

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

a) W sprawozdaniu za 2020 r. nie wykazano 23 działek o łącznej powierzchni 25,1661 ha, w tym 10 położonych w Łęczycy o powierzchni 7,0683 ha<sup>46</sup>, 12 położonych w Pęcławicach o powierzchni 16,1795 ha<sup>47</sup> oraz jednej położonej w Górkach Pęcławskich o powierzchni 1,9183 ha<sup>48</sup>. Dodatkowo, w przypadku trzech nieruchomości<sup>49</sup> wskazano błędny numer księgi wieczystej (niezgodny z wykazanym w zasobie oraz wynikającym z dokumentacji źródłowej).

b) W sprawozdaniu za 2021 r. nie wykazano 10 działek położonych w Łęczycy o łącznej powierzchni 7,0683 ha<sup>50</sup>.

c) W sprawozdaniu za 2022 r.:

– nie ujęto 390 nieruchomości (dróg) o łącznej powierzchni 236,0838 ha, oddanych nieodpłatnie w trwałe zarząd GDDKiA (zaewidencjonowanych w zasobie w 2022 r.);

– wskazano, że 22 działki<sup>51</sup> o łącznej powierzchni 6,1135 ha zaplanowane są do sprzedaży, podczas gdy zgodnie z Planem wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024, przeznaczone były do przekazania w dzierżawę.

<sup>44</sup> Działki o numerach: 364, 361, 226/1 (Łęka, gm. Piątek), 698, 742/3, 742/6, 745, (miasto Łęczycy), 646/1, 648/1, 650/1, 670/1, 770 (Błonie, gm. Łęczycy), 89 (Uwielinek Folwark, gm. Witonia), 111/2, 239/2 (Sławoszew, gm. Daszyna), 341, 342 (Besiekiery, gm. Grabów), 60 (Filipów, gm. Grabów), 453/1 (Grabów Wieś, gm. Grabów), 430/1 (Kadzidłowa, gm. Grabów), 179/3 (Radzyń, gm. Grabów), 145/1, 145/3 (Mniszki, gm. Łęczycy), 853/15 (Piątek, gm. Piątek), 73 (Goślub, gm. Piątek), 401/2 (Pokrzywnica, gm. Piątek).

<sup>45</sup> Nr 6/2 położona w Pęcławicach, gm. Piątek.

<sup>46</sup> Działki o numerach: 292/1, 292/3, 400/1, 400/2, 555/1, 555/2, 558/1, 558/2, 561/1 i 561/2..

<sup>47</sup> Działki o numerach: 107/4, 107/5, 108/9, 108/10, 109/5, 109/6, 110/4, 110/5, 111/12-15.

<sup>48</sup> Działka nr 202.

<sup>49</sup> Działki o numerach: 15/1, 308/7 i 19/4 położone w Orenicach, gm. Piątek.

<sup>50</sup> Działki położone w Łęczycy o numerach: 292/1, 292/3, 400/1, 400/2, 555/1, 555/2, 558/1, 558/2, 561/1 i 561/2.

<sup>51</sup> W tym: 13 działek (Górki Pęcławskie, gm. Piątek) o powierzchni 1,9183 ha oraz dziewięć działek (Janków-Jankówek, gm. Piątek) o powierzchni 4,1952 ha.

d) W sprawozdaniach za lata 2020 i 2021 wykazywana była – jako nierozdysponowana – działka nr 740/3 o powierzchni 0,2767 ha, stanowiąca jedną z nieruchomości dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy, pomimo iż była w tym okresie przedmiotem bezpłatnego użyczenia na rzecz Miasta Łęczycy<sup>52</sup>.

Powyższe nieprawidłowości Starosta wyjaśnił omyłką.

(akta kontroli str. 408-424, 544-548, 564-612, 913-924, 957-963, 999-1013, 1015-1020, 1105)

6. Starosta nie prowadził odrębnej ewidencji/rejestru nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji oraz nieruchomości, co do których wszczęto już postępowania komunalizacyjne, w tym nie ujmował ich w ewidencji pozabilansowej prowadzonej w Starostwie dla nieruchomości Skarbu Państwa, co było działaniem nierzetelnym. Dotyczyło to:

- 18 nieruchomości<sup>53</sup> spośród 19 objętych postępowaniami komunalizacyjnymi prowadzonymi w latach 2020-2023;
- 95 działek<sup>54</sup> rolnych będących we władaniu Starosty, wobec których nie zostały wszczęte postępowania komunalizacyjne na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa;
- sześciu działek<sup>55</sup> nieobjętych jeszcze postępowaniami komunalizacyjnymi na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów, wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej jednostki<sup>56</sup>.

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

(dowód: akta kontroli str. 307-311, 435-440, 539-543, 613-614, 696-746, 977-980, 1105)

7. W Starostwie nierzetelnie prowadzono ewidencję pozabilansową nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, bowiem nie wskazano w niej wartości dla 17 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 8,8722 ha<sup>57</sup>.

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

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego argumentu - czym innym jest bowiem wycena nieruchomości na potrzeby jej udostępniania (tj. w operacie szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę), a czym innym ustalanie wartości do celów ewidencyjno-rachunkowych. W takim przypadku jednostka powinna określić wartość nieruchomości zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>58</sup>, stanowiącym iż nieruchomości wycenia się według zasad stosowanych do środków trwałych oraz wartości niematerialnych

<sup>52</sup> Umowa użyczenia Nr 11/2019 z dnia 1 lutego 2019 r. zawarta na okres od 1 lutego 2019 r. do 31 stycznia 2022 r.

<sup>53</sup> O łącznej powierzchni 6,8905 ha.

<sup>54</sup> O łącznej powierzchni 17,2997 ha.

<sup>55</sup> O łącznej powierzchni 0,2801 ha.

<sup>56</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/prosimy-o-wskazanie-zasad-ewidencji-nieruchomosci-stanowiacych-wlasnosc-skarbu-panstwa-ktorymi-na-mocy-ustawy-z-dnia-21-sierpnia-1997-r-o-gospodarce-nieruchomosciami-gospodaruja-starostwie>

<sup>57</sup> Działki o numerach: 108/1 i 110/1 (Krzepocin II, gm. Łęczycza), 420, 502/2, 519/2, 329/2, 330/2 i 331/4 (Wola Świniecka, gm. Świnice Warckie), 63/3 i 63/4 (Stemplew, gm. Świnice Warckie), 187/1, 187/3, 187/4, 187/5, 187/7, 187/8 i 187/9 (Smolice, gm. Grabów).

<sup>58</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

i prawnych, określonych w pkt 1 oraz w art. 31 i art. 32 ust. 1-5 lub według ceny rynkowej bądź inaczej określonej wartości godziwej. Ponadto, zgodnie z przepisem § 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>59</sup>, środki trwale stanowiące własność Skarbu Państwa otrzymane na podstawie decyzji właściwego organu nieodpłatnie, mogą być wycenione w wartości określonej w tej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 696-756, 913-916)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starosty w kontrolowanym obszarze. W latach 2020-2023 nierzetelnie prowadzono ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, pomijając w niej niektóre nieruchomości będące we władaniu Starosty (w tym m.in. 104 nierozdysponowane działki objęte postępowaniami komunalizacyjnymi bądź przeznaczone do komunalizacji na mocy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa), a także wykazując błędne dane w zakresie powierzchni nieruchomości, oznaczenia księgi wieczystej, czy też przeznaczenia w planie miejscowym bądź studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto, w ewidencji zasobu nieprawidłowo, tj. niezgodnie z katastrzem nieruchomości, oznaczano nieruchomości Skarbu Państwa, a także - wbrew postanowieniom art. 228 ugn - ujmowano w niej jedną działkę podlegającą komunalizacji na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym.

W ewidencji gruntów i budynków, dla 26 działek nieprawidłowo wykazano własność Skarbu Państwa, bowiem w Starostwie brak było dokumentacji potwierdzającej ten fakt.

Sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu opracowywane były według przyjętego wzoru i terminowo przekazywane do Wojewody Łódzkiego. Sporządzano je jednak nierzetelnie – w szczególności nie wykazywano w nich niektórych nieruchomości ujętych w ewidencji zasobu, a także podawano błędne dane dotyczące przeznaczenia nieruchomości i numeru księgi wieczystej.

Starosta nie prowadził odrębnej ewidencji/rejestru nieruchomości objętych postępowaniami komunalizacyjnymi bądź przeznaczonych do komunalizacji, w tym nie ujmował ich w ewidencji pozabilansowej, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto, w SP nie określono wartości dla 17 nierozdysponowanych nieruchomości o łącznej powierzchni 8,8722 ha, objętych ewidencją pozabilansową.

#### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

**2.1.** W dniu 27 grudnia 2019 r. Starosta sporządził – na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn<sup>60</sup> - *Plan wykorzystania Zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2020-2022*<sup>61</sup>. Powyższy dokument nie został przedłożony Wojewodzie Łódzkiemu celem akceptacji.

Plan obejmował następujące elementy: podstawy gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, zestawienie powierzchni zasobu nieruchomości oraz

<sup>59</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

<sup>60</sup> Przepis obowiązujący do 9 września 2021 r.

<sup>61</sup> Dalej: *Plan na lata 2020-2022*.



nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, sposób ewidencjonowania zasobu nieruchomości, prognozę zbywania i udostępniania nieruchomości z zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, prognozę wpływów osiągniętych z opłat<sup>62</sup>, planowane aktualizacje opłat rocznych<sup>63</sup>, a także program zagospodarowana nieruchomości.

W Planie przewidziano:

- sprzedaż nieruchomości rolnych - ok. 45 ha,
- darowiznę jednej nieruchomości zabudowanej na rzecz gminy,
- przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności - ok. dwóch nieruchomości,
- nabycie na własność prawa użytkowania wieczystego przez wieczystych użytkowników - ok. pięciu nieruchomości,
- wydzierżawianie, wynajmowanie, użyczenie nieruchomości Skarbu Państwa według potrzeb wynikających z indywidualnych czynników podmiotowo-przedmiotowych,
- dokonywanie podziałów oraz innych regulacji geodezyjnych granic działek.

W Planie wskazano, że wydatki związane z udostępnieniem nieruchomości z zasobu uzależnione będą od dotacji udzielonej przez Wojewodę Łódzkiego na kolejne lata. Na 2020 r. kwota przyznanej dotacji wyniosła 110,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 395-397, 435-440)

Na podstawie pisma z ŁUW z dnia 16 lutego 2022 r., Starosta zobligowany został do przesłania Wojewodzie – w terminie do 4 marca 2022 r. – pierwszego planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 23 ust. 1da ugn<sup>64</sup>, w formie wypełnionych tabel stanowiących załączniki do ww. pisma.

W dniu 2 marca 2022 r. Starostwa przekazał Wojewodzie przedmiotowy plan na lata 2022-2024 w formie zestawień obejmujących:

- nieruchomości stanowiące zasób Skarbu Państwa (zgodnie z ewidencją zasobu) oraz nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste (ze wskazaniem danych, o których mowa w art. 23 ust. 1 db pkt 1 ugn),
- prognozę wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w której przewidziano udostępnienie w 2022 r. w trybie bezprzetargowym jednej działki o pow. 0,7600 ha, a także sprzedaż w 2024 r. w trybie przetargu 20 działek o pow. ok. 10,0000 ha;
- prognozę wydatków (po 2 tys. zł rocznie) i wpływów (317,2 tys. zł w 2022 r., 319,3 tys. zł w 2023 r. i 322,3 tys. zł w 2024 r.) związanych z udostępnianiem i nabywaniem nieruchomości,
- prognozę dotyczącą aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste i trwały zarząd,
- program zagospodarowana nieruchomości zasobu, przewidującego oddanie w dzierżawę 13 działek o pow. 1,9183 ha w 2023 r. oraz dziewięciu działek o pow. 4,1952 ha w 2024 r.

Powyższy plan został zaakceptowany przez Wojewodę w dniu 12 kwietnia 2022 r.

Ogółem ww. planem objęto 43 nieruchomości o łącznej powierzchni 16,8735 ha, spośród 137 nieruchomości nierozdysponowanych o powierzchni 46,9890 ha, ujętych w ewidencji zasobu na dzień 31 grudnia 2021 r.

W sprawie przyczyn nieobjęcia planem pozostałych nierozdysponowanych nieruchomości, Starosta wyjaśnił, że wynikało to m.in. z konieczności uprzedniego

<sup>62</sup> Z tytułu użytkowania wieczystego zaplanowano: 198 tys. zł w 2020 r., 200 tys. zł w 2021 r. i 202 tys. zł w 2022 r., zaś z tytułu trwałego zarządu odpowiednio: 2,3 tys. zł, 2,4 tys. zł i 2,5 tys. zł.

<sup>63</sup> Z tytułu użytkowania wieczystego po ok. 10 nieruchomości rocznie, zaś z tytułu trwałego zarządu po dwie nieruchomości rocznie, z zastrzeżeniem, że liczby te mogą ulec zmianie w zależności od aktualnych wartości gruntów oraz od wysokości dotacji przyznanej przez Wojewodę.

<sup>64</sup> Przepis obowiązujący od 10 września 2021 r.

uregulowania ich stanu prawnego przez gminy (w przypadku działek stanowiących drogi bądź grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych), a także działań podjętych celem sprostowania zapisów w księgach wieczystych. W przypadku nieruchomości położonej w Łęczycy przy ul. Pocztowej 12 (działka nr 740/5 o pow. 0,5620 ha), stanowiącej zabudowania byłego Zakładu Karnego w Łęczycy, w związku z dużą liczbą zorganizowanych przetargów, w ramach których nie wpłynęły żadne oferty, oraz wymaganiami konserwatorskimi dotyczącymi warunków przy sprzedaży przedmiotowej nieruchomości, stopniowo realizowane są wymagania określone w wytycznych konserwatorskich wydanych przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi dla budynku penitencjarnego. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, działki nieobjęte planem na lata 2022-2024 przeznaczone są do zagospodarowania w latach kolejnych.

(dowód: akta kontroli str. 398-424, 653-658, 968)

**2.2.** Realizacja przewidzianych w Planie na lata 2020-2022 działań związanych z zagospodarowaniem/udostępnianiem nieruchomości Skarbu Państwa przedstawiała się następująco:

- przekazano jednej z gmin, w drodze darowizny, pięć działek o łącznej powierzchni 4,0229 ha;
- zawarto z osobą fizyczną umowę dzierżawy jednej działki o powierzchni 1,4293 ha, na okres pięciu lat;
- przekształcono prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności dla działki o powierzchni 0,3777 ha.

Powyższe działania zrealizowano w 2021 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, nie dokonano sprzedaży nieruchomości rolnych, w związku z dużą ilością innych spraw prowadzonych w Referacie oraz panującą pandemią COVID-19. Nie wystąpiły również przypadki nabycia na własność prawa użytkowania wieczystego przez wieczystych użytkowników z uwagi na brak wpływu wniosków w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 564-612, 653-659)

W zakresie działań przewidzianych w Planie na lata 2022-2024 zrealizowano:

- w 2022 r. - udostępnienie w trybie bezprzetargowym jednej działki o powierzchni 0,7600 ha (umowa sprzedaży nieruchomości na rzecz dotychczasowego użytkownika wieczystego);
- w 2023 r. – przetarg i zawarcie z osobą fizyczną umowy dzierżawy nieruchomości (trzech działek) o powierzchni 2,2735 ha, na okres pięciu lat.

Starosta wyjaśnił, że w 2023 r. zostały również podjęte działania w celu wydzierżawienia gruntów Skarbu Państwa położonych w gminie Piątek. W związku ze złożeniem przez zainteresowane osoby wniosków o dzierżawę łącznie 58 działek o łącznej powierzchni 27,4635 ha, w trakcie kompletowania pozostawała dokumentacja celem złożenia wniosków do Wojewody o wyrażenie zgody na zawarcie - w drodze przetargu ustnego nieograniczonego - umów dzierżawy tych nieruchomości na okres do 5 lat.

(dowód: akta kontroli str. 653-659)

**2.3.** W badanym okresie w Starostwie nie zidentyfikowano przypadków gospodarowania nieruchomościami przez podmiot nieuprawniony, jak również przypadków skutkujących zasiedzeniem bądź ryzykiem zasiedzenia nieruchomości Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 104-105)

Starosta wyjaśnił, że podejmowane były działania służące weryfikacji faktycznego stanu wybranych nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. W tym celu wykorzystywano programy EWMAPA i geoportal, jak również przeprowadzono wizje w terenie aby sprawdzić, czy nieruchomości te nie są użytkowane przez podmiot

nieuprawniony. Sprawdzeniu podlegała również dokumentacja dotycząca danej nieruchomości.

W latach 2020-2023 w SP nie planowano i nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych i audytu w zakresie faktycznego zagospodarowania i utrzymania nieruchomości nierozdysponowanych. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, planami audytowymi obejmowano obszary, które były priorytetowe i wiązały się z największym poziomem ryzyka w działalności jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 138-188)

**2.4.** W latach 2020-2023 nie wystąpiły przerwy w obowiązywaniu umów okresowego udostępnienia poszczególnych nieruchomości Skarbu Państwa, jak również przypadki zakończenia umów udostępnienia takich nieruchomości. Spośród dziewięciu obowiązujących w powyższym okresie umów, sześć (zawartych na czas nieoznaczony) dotyczyło najmu lokalu mieszkalnego/garażu, dwie (zawarte w 2019 i 2021 roku na okres pięciu lat) – dzierżawy nieruchomości rolnej, zaś jedna - oddania nieruchomości w 2012 r. w nieodpłatne użytkowanie na okres 20 lat<sup>65</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 196-198, 312-343)

**2.5.** W wyniku oględzin 11 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, ustalono, że:

- pięć działek - nieogrodzonych, zadrzewionych lub porośniętych łąką - było niezagospodarowanych, bez oznak użytkowania lub prowadzenia na nich jakiegokolwiek działalności;
- na jednej działce<sup>66</sup>, zlokalizowanej przy osiedlu mieszkaniowym i częściowo ogrodzonej, postawione były dwa śmietniki (jeden duży, zadaszony, zamykany, z kilkoma kontenerami na odpady; drugi mniejszy - metalowa skrzynia na plastikowe odpady); Starosta wyjaśnił, że w związku z prośbą spółki miejskiej o udzielenie zgody na wykonanie na przedmiotowej działce wiaty śmietnikowej na potrzeby mieszkańców okolicznych bloków, pismem z dnia 19 listopada 2018 r. wyraził zgodę na dysponowanie nieruchomością w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji;
- na jednej działce<sup>67</sup> zlokalizowanej w centrum Łęczycy postawiona była stacja transformatorowa i słup wysokiego napięcia; zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, na podstawie decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Łodzi z 1967 r. działka została wywłaszczona na rzecz państwa z przeznaczeniem pod budowę stacji transformatorowo- rozdzielczej w Łęczycy;
- pozostałe cztery działki wykazywały oznaki użytkowania/zagospodarowania w całości lub w części na cele rolnicze i rekreacyjne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1.

(dowód: akta kontroli str. 615-636, 975-976, 1015-1052)

**2.6.** W okresie objętym kontrolą, w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa dla każdej nieruchomości wskazany był dokument (numer księgi wieczystej) potwierdzający posiadanie przez Skarb Państwa praw do tej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1105)

W latach 2020-2023 podjęto w Starostwie działania celem uregulowania stanu prawnego dwóch nieruchomości (czterech działek<sup>68</sup>) o łącznej powierzchni 3,7334 ha. Po dokonaniu analizy dokumentów znajdujących się w Starostwie oraz Sądzie Rejonowym w Łęczycy, zawarto z uprawnionym geodetą umowę<sup>69</sup> w przedmiocie

<sup>65</sup> Grunt zagospodarowany domkami letniskowymi i ogrodowymi oddany w nieodpłatne użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców.

<sup>66</sup> Nr 1303/2 (miasto Łęczycy).

<sup>67</sup> Nr 566.

<sup>68</sup> Działka Nr 653 położona w obrębie Balków, gmina Piątek (wobec której ŁUW prowadził postępowanie komunalizacyjne) oraz Nr 150/2, 150/3 i 176/6 położone w obrębie Grabów Wieś, gmina Grabów.

<sup>69</sup> Umowa Nr 40/2022 z 21 czerwca 2022 r.

zbadań czy przedmiotowe działki pochodzą z księgi Rep. Hip. I stanowią własność Skarbu Państwa, a także sporządzenia wykazów zmian danych ewidencyjnych. W wyniku realizacji ww. umowy, Starosta złożył<sup>70</sup> do Sądu Rejonowego w Łęczycy dwa wnioski o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 435-440, 497-538)

Ponadto, pracownicy Starostwa telefonicznie informowali gminy o istnieniu przesłanek nabycia przez nie danej nieruchomości Skarbu Państwa z mocy prawa na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy przepisujący wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych oraz na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zgłoszenia telefoniczne dotyczyły łącznie 12 działek podlegających regulacjom na podstawie ww. przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 435-440)

W okresie objętym kontrolą do SP wpłynęło - na podstawie art. 23 ust. 1-3 pgik - łącznie osiem<sup>71</sup> prawomocnych orzeczeń sądu, odpisów aktów notarialnych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych. Dane wynikające z tych dokumentów zostały wpisane do EGiB po upływie od trzech do 16 dni od daty ich wpływu, tj. w terminie określonym w art. 23 ust. 7 pgik.

(dowód: akta kontroli str. 435-496)

**2.7.** W okresie objętym kontrolą, na nierozdysponowanych gruntach Skarbu Państwa znajdowało się sześć obiektów budowlanych, z których dla pięciu -spełniających przesłanki określone w art. 60b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>72</sup> - prowadzone były książki obiektu budowlanego<sup>73</sup>. Zarząd nad tymi nieruchomościami<sup>74</sup> przekazany został Staroście przez Dyrektora Zakładu Karnego w Łęczycy (dotychczasowego zarządcę likwidowanej jednostki budżetowej) na podstawie protokołu z dnia 15 grudnia 2006 r. Zgodnie z zapisami tego protokołu, Starosta przejął również istniejącą dla każdego obiektu dokumentację, m.in. techniczną, administracyjną i finansową, protokoły przeglądów technicznych oraz książki obiektu budowlanego. W Starostwie dostępna była dokumentacja techniczna (m.in. projekty budowlane i techniczne, ekspertyzy, inwentaryzacje), a także książki obiektów budowlanych. Brak było natomiast protokołów z okresowych przeglądów technicznych budynków, z wyjątkiem dziewięciu protokołów spośród 17 przeglądów przeprowadzonych w budynku penitencjarnym (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 2).

Ww. książki prowadzone były w postaci papierowej, w formacie A-4, a ich strony były zszyte i ponumerowane. Odnutowywano w nich następujące informacje: wskazanie osoby upoważnionej do dokonywania wpisów, podstawowe dane identyfikujące obiekt, oznaczenie księgi wieczystej zaprowadzonej dla obiektu oraz numeru ewidencyjnego gruntów, datę i numer protokołu odbioru obiektu, dane techniczne charakteryzujące obiekt, plan sytuacyjny (w przypadku czterech obiektów), wykaz protokołów okresowych kontroli stanu technicznego obiektu oraz wykaz protokołów okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania.

Ostatnie wpisy w książkach dokonane zostały w 2006 r. i odnosiły się do przeprowadzonych kontroli stanu technicznego obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 185-188, 204-293, 303-307, 999-1014, 1084-1087)

W sprawie przyczyn niedokonywania wpisów w książkach obiektów po 2006 r., Starosta wyjaśnił, że od czasu przejęcia przedmiotowych nieruchomości wykonywane

<sup>70</sup> W dniach 14 września i 12 października 2022 r.

<sup>71</sup> W tym cztery z Sądu Rejonowego w Łęczycy, trzy z ŁUW oraz jeden z kancelarii notarialnej.

<sup>72</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: *ustawa Prawo budowlane*.

<sup>73</sup> Dla jednego z sześciu obiektów książka nie była prowadzona, bowiem był to budynek mieszkalny jednorodzinny.

<sup>74</sup> Budynki: penitencjarny, administracyjno-gospodarczy, kuchni i kotłowni oraz mur ochronny.

w nich były jedynie prace związane z bieżącym utrzymaniem. Obiekty te są niezagospodarowane, na ich terenie nie jest prowadzona działalność gospodarcza. W związku z nieużytkowaniem obiektów, nie są również prowadzone okresowe kontrole stanu technicznego budynków.

(dowód: akta kontroli str. 185-188)

Od czasu przekazania Staroście zarządu nad ww. nieruchomościami, Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków (ŁWKZ) dwukrotnie przeprowadził kontrolę budynku penitencjarnego zlikwidowanego Zakładu Karnego, wpisanego do rejestru zabytków. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w kontroli przeprowadzonej 14 marca 2016 r., sformułowane zostały zalecenia, aby opracować ekspertyzę techniczno-mykologiczną obiektu, na podstawie jej wyników opracować projekt budowlany remontu, a następnie – do 31 grudnia 2019 r. wykonać remont kapitalny (obejmujący m.in. osuszenie i izolację murów, remont: kominów, stropów, podłóg, posadzek, instalacji wewnętrznych i schodów, uzupełnienie lub wymianę tynków, malowanie elewacji i wnętrza).

W związku z trwającą procedurą sprzedaży ww. obiektu:

- pismem z 21 kwietnia 2016 r. Starosta zwrócił się do Wojewody Łódzkiego o rozstrzygnięcie co do zasadności wstrzymania tej procedury i poddania obiektu remontowi kapitalnemu, po zabezpieczeniu środków z budżetu państwa na ten cel. Na powyższe Starosta nie uzyskał odpowiedzi;
- pismem z 10 lipca 2017 r. Starosta zwrócił się do ŁWKZ o określenie jednoznacznych wytycznych w zakresie przeprowadzenia niezbędnych badań, czy też prac konserwatorskich, obowiązujących przyszłego nabywcę obiektu (Starosta wskazał że dotychczas zorganizowano osiem postępowań w sprawie zbycia obiektu, w ramach których nie wpłynęły żadne oferty). Przekazując w dniu 7 sierpnia 2017 r. ww. wytyczne, ŁWKZ zalecił aby wszelkie zamierzenia budowlane poprzedzić m.in. wykonaniem ekspertyzy stanu technicznego obiektu, badaniami konserwatorskimi, archeologicznymi i architektonicznymi oraz kwerendą archiwalną. W celu wykonania badań archeologicznych Starosta bezskutecznie ubiegał się o pozyskanie od ŁWKZ środków finansowych na lata 2017 i 2018 (argumentując, iż obciążenie tym obowiązkiem ewentualnego nabywcę mogłoby skutkować brakiem ofert w kolejnych postępowaniach).

Kolejna kontrola ŁWKZ przeprowadzona 13 kwietnia 2018 r. wykazała brak realizacji zaleceń pokontrolnych, a stan obiektu oceniono jako niezadowolający. W uwagach do protokołu kontroli Starosta wskazał m.in., że w związku z brakiem odpowiedzi ze strony Wojewody Łódzkiego, procedura sprzedaży obiektu trwa nadal, a ponoszenie znacznych nakładów finansowych związanych z jego remontem byłoby sprzeczne z zasadą racjonalnego gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 276-292, 1063-1083)

Jak wyjaśnił Starosta, z uwagi na bardzo szeroki i kosztowny zakres prac narzucony przez ŁWKZ w piśmie z 7 sierpnia 2017 r., podjęto decyzję o sukcesywnym realizowaniu określonych w tym piśmie wytycznych.

W wyniku przeprowadzonego rozeznania cenowego oraz zapytania ofertowego, Starosta zawarł odpowiednio dwie umowy<sup>75</sup> z tym samym podmiotem na wykonanie - w ramach naukowego programu badawczego - badań archeologicznych na terenie stanowiska archeologicznego - zabudowanej działki dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy. Na prowadzenie ww. badań Starosta uzyskał pozwolenia wydane przez ŁWKZ.

(dowód: akta kontroli str. 344-393, 435-440)

<sup>75</sup> Umowa Nr 34/2020 z 14 lipca 2020 r. zawarta na okres do 21 grudnia 2020 r. oraz umowa Nr 34/2021 z 30 czerwca 2021 r. zawarta na okres do 16 grudnia 2021 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, przedmiotowe obiekty są utrzymywane w miarę możliwości i przekazywanych co roku przez Wojewodę Łódzkiego środków finansowych. Dotacja ta przyznawana jest na wszystkie obiekty Skarbu Państwa, w obniżonej, w stosunku do wnioskowanej, kwocie; wystarcza więc jedynie na doraźne i bieżące utrzymanie, tj. ogrzewanie budynku, energię elektryczną, system alarmowy, drobne naprawy, utrzymanie czystości na terenie obiektu i wokół niego (odśnieżanie, zamiatanie, itp.). W 2023 r. Starosta podjął starania aby pozyskać dofinansowanie z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków na wymianę pokrycia dachu budynku byłego Zakładu Karnego papą termozgrzewalną. W wyniku przeprowadzonego rozeznania pozyskał jednak informację, że o takie dofinansowanie mogą się ubiegać wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego (nie zaś starosta reprezentujący Skarb Państwa).

(dowód: akta kontroli str. 999-1003, 1099-1104)

Pomimo niedokonywania okresowych przeglądów stanu technicznego, w okresie objętym kontrolą nieruchomości dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy były czasowo udostępniane dla celów kulturalnych, poprzez zawarcie dwóch umów bezpłatnego użyczenia zabudowań powięziennych do celów produkcji audycji audiowizualnych, a także bezumownie - w celu zorganizowania koncertu upamiętniającego 40. rocznicę wprowadzenia w Polsce stanu wojennego (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 3).

(dowód: akta kontroli str. 294-302, 344-394, 539-543)

W dniu 18 sierpnia 2023 r. PINB przeprowadził – na zlecenie NIK – kontrolę stanu technicznego obiektów zlikwidowanego Zakładu Karnego w Łęczycy. Kontrola ta wykazała zły stan techniczny wszystkich obiektów zlokalizowanych na działce nr 740/5 (Łęczycza, ul. Pocztowa 12), tj. budynku penitencjarnego, budynku administracyjno-gospodarczego, kuchni, kotłowni oraz muru ochronnego, w tym liczne pęknięcia ścian konstrukcyjnych, liczne ubytki ceglanej konstrukcji ścian i tynków, a także bardzo złą estetykę budynków i muru. Ustalono w szczególności, że komin kotłowni jest popękany i przechylony, a biorąc pod uwagę jego wysokość wynoszącą kilkanaście metrów, zawalenie komina zagraża sąsiedniej działce od strony południowej, na której zlokalizowany jest wielostanowiskowy parking samochodowy. Z kolei mur ochronny od strony ul. Pocztowej, przy ciągu pieszym, posiadał liczne ubytki i pęknięcia. Zgodnie z zapisami protokołu kontroli, wobec powyższych uchybień, zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia, należy rozebrać komin do bezpiecznej wysokości lub całkowicie, a także usunąć popękane tynki od strony ul. Pocztowej. W toku kontroli ustalono ponadto, że furtka oraz brama wjazdowa na teren dawnego więzienia są zamknięte, bez dostępu dla osób postronnych.

(dowód: akta kontroli str. 903-910)

Pismem z 24 sierpnia 2023 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował Starostę o powyższych ustaleniach z przeprowadzonej kontroli, zwracając jednocześnie uwagę, że:

- pomimo wyłączenia dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy z użytkowania, na zarządcy nieużytkowanych obiektów budowlanych spoczywają nadal obowiązki dozoru w zakresie należytego utrzymania stanu technicznego przez okres istnienia obiektów i niedopuszczania do nadmiernego pogarszania się ich sprawności technicznej;
- zarządca winien rozważyć w najbliższym czasie częściową lub całkowitą rozbiórkę komina kotłowni, z uwagi na możliwość jego zawalenia się, bądź przeprowadzenie oceny technicznej/ekspertyzy w zakresie jego stateczności, wykonanej przez osobę posiadającą właściwe uprawnienia budowlane;

- koniecznością jest stały dozór muru ochronnego wzdłuż chodnika dla pieszych przy ul. Pocztowej pod kątem zagrożenia odpadającymi płatami tynku lub przeprowadzenie naprawy tynków muru ochronnego;
- teren nieczynnego zakładu karnego, z uwagi na zły stan techniczny, powinien być bezwzględnie zabezpieczony przed dostępem osób postronnych, a wstęp na teren dopuszczalny jedynie dla osób upoważnionych przez zarządcę, sprawujących dozór nad stanem obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 911-912)

W dniu 1 września 2023 r., na podstawie art. 51 ustawy o NIK, Starosta poinformowany został o stwierdzeniu w toku kontroli bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu.

Odpowiadając na powyższe zawiadomienie Starosta poinformował, iż w celu zapobieżenia stanom zagrożenia na terenie obiektów byłego Zakładu Karnego przewidziano:

- wykonanie oceny stanu technicznego komina kotłowni, wycenę robót dotyczących całkowitej lub częściowej jego rozbiórki,
- złożenie wniosku do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Łodzi o uzyskanie opinii dotyczącej wykonania w/w robót,
- złożenie wniosku do Wojewody Łódzkiego o przekazanie środków finansowych na realizację robót.

Starosta poinformował również, iż (...) *podczas wykonywania prac związanych z utrzymaniem porządku i czystości na chodnikach przylegających do obiektu jest prowadzona bieżąca obserwacja muru ochronnego wzdłuż chodnika dla pieszych przy ul. Pocztowej. Osoby postronne nie mają dostępu do obiektu, gdyż teren byłego zakładu karnego jest ogrodzony murowanym murem ochronnym i bramą wjazdową z furtką zamykaną na klucz. Na jego teren będą mogły wejść tylko osoby upoważnione przez zarządcę w niezbędnym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 999-1003, 1096-1098)

W latach 2020-2023 nie wpływały do Starostwa zgłoszenia od mieszkańców, służb, inspekcji i straży dotyczące zdarzeń i sytuacji (np. uszkodzenia naniesień, kradzieży, nielegalnej wycinki, pożarów, nielegalnych wysypisk śmieci itp.) zaistniałych na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 106-114)

Łączne koszty poniesione w badanym okresie przez Starostwo, w związku z administrowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami nieudostępnionymi, wyniosły 349,8 tys. zł (79,1 tys. zł w 2020 r., 131,4 tys. zł w 2021 r., 133 tys. zł w 2022 r. i 6,3 tys. zł w okresie od 1 stycznia do 31 maja 2023 r.).

Koszty te dotyczyły w szczególności:

- badań archeologicznych – 135 tys. zł (45 tys. zł w 2020 r. i 90 tys. zł w 2021 r.);
- zakupu oleju opałowego – 55,4 tys. zł (10,1 tys. zł w 2021 r. i 45,3 tys. zł w 2022 r.);
- wykonania różnych prac (wycinka drzew, sprzątanie obiektów, mulczowanie terenu) – 41,4 tys. zł w 2022 r.;
- zakupu energii elektrycznej – 35,5 tys. zł (w kolejnych latach odpowiednio: 11,5 tys. zł; 14 tys. zł; 9,2 tys. zł i 0,8 tys. zł);
- zakupu artykułów do utrzymania czystości, środków chemicznych, drobnych sprzętów oraz drobnych usług – 27,7 tys. zł (odpowiednio: 11,5 tys. zł; 4,6 tys. zł; 11,5 tys. zł i 0,1 tys. zł);
- zapłaty podatków – 26,2 tys. zł (7,3 tys. zł; 7,3 tys. zł; 7,9 tys. zł i 3,7 tys. zł);
- usługi ubezpieczenia – 9,9 tys. zł (2 tys. zł; 3,8 tys. zł; 3,3 tys. zł i 0,8 tys. zł).

Nie były natomiast realizowane wydatki na modernizacje, przebudowy, remonty i rozbiórki tych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 137)

**2.8.** W Starostwie obowiązywała instrukcja gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie<sup>76</sup>. Zgodnie z jej postanowieniami:

- na ostatni dzień każdego roku obrotowego przeprowadza się m.in. inwentaryzację:
  - środków trwałych znajdujących się terenie niestrzeżonym – w drodze spisu z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;
  - gruntów stanowiących mienie jednostki i środków trwałych trudno dostępnych oglądowi – przez porównanie danych ewidencyjnych ze stanem wynikającym z dowodów księgowych;
- raz w ciągu czterech lat przeprowadza się inwentaryzację środków trwałych znajdujących się na terenie strzeżonym;
- terminy i częstotliwość inwentaryzacji ww. aktywów uważa się za dotrzymane, jeżeli rozpoczęto ją nie wcześniej niż trzy miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury zwiększeń i zmniejszeń, jakie nastąpiły między datą spisu a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym.

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

(dowód: akta kontroli str. 660-681)

Na podstawie zapisów ww. instrukcji, Starosta corocznie zarządzał<sup>77</sup> przeprowadzenie inwentaryzacji składników aktywów, ustalając jej harmonogram, w tym termin i formę/metodę. Na lata 2020 i 2021 przewidziana była m.in. inwentaryzacja gruntów w drodze weryfikacji sald na dzień 31 grudnia każdego roku, w terminie od 1 stycznia do 31 grudnia każdego roku. W tych latach wykonanie zarządzeń powierzone było Skarbnikowi Powiatu.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, określając ww. termin przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów, (...) *brano pod uwagę okres za jaki jest przeprowadzana weryfikacja sald. Natomiast z dokumentów weryfikacyjnych jednoznacznie wynika, że inwentaryzacja została przeprowadzona na 31 grudnia każdego roku zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości. (...)*

W dniu 12 września 2022 r. Starosta zarządził przeprowadzenie pełnej inwentaryzacji składników majątkowych w SP, w terminie od 1 października 2022 r. do 10 marca 2023 r., według stanu na 30 września 2022 r.

Starosta wyjaśnił, że *określając w zarządzeniu (...), że spis z natury składników majątkowych przeprowadzony zostanie wg stanu na 30 września 2022 r. chodziło o określenie dnia, na który przeprowadza się spis tj. ustala się stan faktyczny w drodze przeprowadzenia czynności spisowych. Z dokumentów wynika bezsprzecznie, że po dokonaniu spisu z natury na podstawie dokumentów źródłowych dokonano weryfikacji zmian w zakresie przychodów i rozchodów środków trwałych, które miały miejsce w okresie od dnia 30 września do 31 grudnia 2022r. Ostatecznie zinwentaryzowano stan środków trwałych na ostatni dzień roku obrotowego tj. 31.12.2022 r.*

W ww. zarządzeniu Starosta powołał komisję inwentaryzacyjną oraz zespoły spisowe, a także ustalił harmonogram, zgodnie z którym:

<sup>76</sup> Zarządzenia Starosty: Nr 17/2017 z dnia 21 marca 2017 r. oraz Nr 16/2021 z dnia 1 września 2021 r.

<sup>77</sup> Zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej: Nr 39/2020 z dnia 21 grudnia 2020 r. (na rok 2020) i Nr 27/2021 z dnia 21 grudnia 2021 r. (na rok 2021) oraz zarządzenie Nr 20/2022 z dnia 12 września 2022 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji.



- grunty podlegały inwentaryzacji w drodze weryfikacji sald na dzień 31 grudnia 2022 r., w okresie od 1 stycznia do 10 marca 2023 r.;
- inwentaryzacja środków trwałych, w drodze spisu z natury na dzień 30 września 2022 r., miała zostać przeprowadzona w okresie od 1 października do 31 grudnia 2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 682-695, 913-916)

Corocznie, Kierownik Referatu przekazywał do Wydziału Finansowego Starostwa informacje o wartości gruntów Skarbu Państwa według stanu na koniec każdego roku, wraz z wydrukami z ewidencji nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz z ewidencji zasobu. I tak:

- zgodnie z informacją z 15 stycznia 2021 r., na dzień 31 grudnia 2020 r. wartość gruntów Skarbu Państwa wyniosła 16 476,6 tys. zł, w tym: gruntów będących w użytkowaniu wieczystym – 10 199,6 tys. zł oraz gruntów będących w zasobie – 6 277 tys. zł;
- według informacji z 7 marca 2022 r., na dzień 31 grudnia 2021 r. wartość gruntów Skarbu Państwa wyniosła 17 171,6 tys. zł, w tym odpowiednio 10 949,8 tys. zł oraz 6 221,8 tys. zł;
- według informacji z 18 stycznia 2023 r., na dzień 31 grudnia 2022 r. wartość gruntów Skarbu Państwa wyniosła 17 219,6 tys. zł, w tym odpowiednio 10 949,8 tys. zł oraz 6 269,9 tys. zł.

W załączonych do powyższych pism wydrukach z ewidencji zasobu, w zakresie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa nie wskazano wartości dla 10 działek o łącznej powierzchni 4,7091 ha<sup>78</sup>, a w informacji za 2022 r. – dodatkowo wartości siedmiu działek<sup>79</sup> o łącznej powierzchni 4,1631 ha, wprowadzonych do ewidencji zasobu w 2022 r. w wyniku przeprowadzonej modernizacji EGIB (co opisano w pkt. 1.2, 1.5 i 1.6 niniejszego wystąpienia).

Wskazane wartości gruntów Skarbu Państwa ujęte zostały w kolejnych latach w prowadzonej w Starostwie ewidencji pozabilansowej, na koncie SP-905-2 Środki trwałe-Skarb Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 696-756)

W SP przeprowadzono inwentaryzację nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w drodze weryfikacji konta SP-905-2 na koniec lat: 2020, 2021 i 2022, dokumentując jej wyniki w protokołach spisanych odpowiednio w dniach: 1 marca 2021 r., 15 marca 2022 r. i 3 marca 2023 r. Weryfikacji tej podlegały:

a) grunty, które podlegały porównaniu z ewidencją zasobu. W protokołach z inwentaryzacji wskazano:

- za 2020 r. – 137 działek o łącznej powierzchni 51,4551 ha i wartości 3 758,4 tys. zł (przy czym nie wskazano wartości dla 10 działek o powierzchni 4,7091 ha);
- za 2021 r. – 135 działek o łącznej powierzchni 51,4551 ha i wartości 3 676,4 tys. zł (z wyłączeniem wartości dla 10 działek j.w.);
- za 2022 r. – 147 działek o łącznej powierzchni 55,6356 ha i wartości 3 724,4 tys. zł (bez wskazania wartości dla 17 działek o łącznej powierzchni 8,8722 ha).

W protokole z inwentaryzacji za 2020 r. pominięto sześć działek o łącznej powierzchni 5,4334 ha, ujętych w ewidencji zasobu; wykazano natomiast 21 nierozdysponowanych działek Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 5,3585 ha, których nie ujęto w ewidencji zasobu w 2020 r. (opisanych w pkt. 1.2. wystąpienia pokontrolnego).

<sup>78</sup> Dotyczyło to działek: Nr Nr 108/1 i 110/1 (Krzepocin II, gm. Łęczycza), 420, 502/2, 519/2, 329/2, 330/2 i 331/4 (Wola Świniecka, gm. Świnice Warckie) oraz 63/3 i 63/4 (Stemplew, gm. Świnice Warckie).

<sup>79</sup> Działki o numerach: 187/1, 187/3, 187/4, 187/5, 187/7, 187/8, 187/9 (Smolice, gm. Grabów).

Z kolei w protokole z inwentaryzacji za 2021 r. nie ujęto dwóch działek o łącznej powierzchni 0,4343 ha, zaewidencjonowanych w zasobie.

Pomimo wykazania w ww. protokołach odmiennej od ujętej w ewidencji zasobu liczby działek oraz ich powierzchni, w każdym protokole potwierdzono zgodność danych z ewidencją zasobu (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 4);

- b) budynki, które porównywano z dokumentacją źródłową (protokoły zdawczo-odbiorcze, protokoły przekazania środka trwałego). Zgodnie z protokołami z inwentaryzacji, wartość pięciu budynków dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy wynosiła 575,5 tys. zł;
  - c) obiekty inżynierii lądowej (ogrodzenie dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy – mur ochronny oraz nawierzchnia – trylinka), których wartość, zgodnie z protokołami, wynosiła 116,6 tys. zł i uwzględniała zmniejszenie wartości początkowej tych obiektów łącznie o 42,5 tys. zł, w związku z podpisaną w dniu 26 kwietnia 2013 r. umową darowizny na rzecz Gminy Miasta Łęczycy. Na mocy tej umowy (zawartej w formie aktu notarialnego) Starosta dokonał na rzecz Burmistrza Łęczycy, za zgodą Wojewody Łódzkiego, darowizny nieruchomości składającej się z dwóch zabudowanych działek<sup>80</sup>.
- Darowizny dokonano na podstawie art. 13 ust. 2 i 2a ugn, z przeznaczeniem na potrzeby lokalowe podległych Gminie jednostek organizacyjnych. Starosta wyjaśnił, że zgodnie z corocznie przekazywanymi przez Burmistrza Łęczycy informacjami, cel darowizny jest realizowany.
- d) kotły i maszyny (kotły CO znajdujące się w budynkach dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy) o wartości 35,2 tys. zł - zgodnie z protokołami zdawczo-odbiorczymi i protokołami przekazania środka trwałego.

(dowód: akta kontroli str. 757-804, 913-916, 929-933, 999-1013)

Ww. środki trwałe Skarbu Państwa (z wyjątkiem gruntów) objęte zostały ponadto spisem z natury, przeprowadzonym w dniach 3-14 października 2022 r., a ich wartość ujęta w arkuszu spisu była zgodna z określoną w protokołach z weryfikacji. Zgodnie z postanowieniami instrukcji gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie, komisja inwentaryzacyjna sporządziła protokół z rozliczenia wyników inwentaryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 805-820)

Inwentaryzacją za lata 2020-2022 nie obejmowano w Starostwie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa:

- wobec których toczyły się postępowania komunalizacyjne (opisane w pkt. 1.5 niniejszego wystąpienia) - łącznie 18 nieruchomości;
  - przeznaczonych do komunalizacji na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (sześć działek) oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (95 działek),
- o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 4.

(dowód: akta kontroli str. 189-193, 696-746, 757-820, 977-980)

**2.9.** W okresie od grudnia 2022 r. do maja 2023 r. przeprowadzona została przez Wojewodę Łódzkiego kontrola sposobu gospodarowania przez Starostę nieruchomościami Skarbu Państwa<sup>81</sup>, dotycząca m.in. prowadzenia ewidencji tych nieruchomości, ich udostępniania, planowania sposobu wykorzystania zasobu oraz sporządzania sprawozdawczości rocznej. W wystąpieniu pokontrolnym nie zawarto ustaleń odnoszących się do zagospodarowania nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa. Jako prawidłowy oceniono natomiast sposób prowadzenia ewidencji

<sup>80</sup> Nr 740/1 (zabudowana budynkiem murowanym administracyjno-mieszkalnym) i Nr 740/4 (zabudowana murowanymi budynkami gospodarczymi z wiatą), położone w Łęczycy, przy ul. Pocztowej 12.

<sup>81</sup> Kontrola obejmowała okres od 26 czerwca 2019 r. do 30 listopada 2022 r.

zasobu nieruchomości oraz sporządzania sprawozdań, a także opracowania planu wykorzystania zasobu na lata 2022-2024.

(dowód: akta kontroli str. 14-28)

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

(dowód: akta kontroli str. 4-13)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Starosta w nienależyty sposób nadzorował niektóre z nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, dopuszczając do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione, niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości. W przypadku czterech spośród 11 działek objętych oględzinami stwierdzono oznaki ich całościowego bądź częściowego zagospodarowania. I tak:

- dwie działki<sup>82</sup> - nieogrodzone, zlokalizowane przy autostradzie i graniczące z polami uprawnymi – były wykorzystywane do celów rolniczych (w dniu oględzin stanowiły rżysko);
- na jednej działce<sup>83</sup>, zlokalizowanej przy murze ochronnym dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy, znajdował się wielostanowiskowy parking;
- jedna działka<sup>84</sup> stanowiła częściowo teren zagospodarowany graniczący z budynkiem mieszkalnym – postawione było na niej murowane ogrodzenie, a przy nim ogródek warzywny, nasadzenia (kwiaty, drzewa), huśtawki, stół i krzesła;

Starosta wyjaśnił, że nie posiadał wiedzy, że działki nr 175/3, 174/5 i 234/2 są użytkowane przez osoby nieuprawnione, a oględziny nieruchomości wykonywane są jedynie w razie potrzeby. W Starostwie nie dokonuje się również za pośrednictwem Geoportalu corocznej weryfikacji nieruchomości znajdujących się w zasobie. Po przeprowadzonych w trakcie niniejszej kontroli oględzinach, Starosta wystosował pisma do właścicieli sąsiednich nieruchomości z prośbą o przekazanie posiadanych przez nich informacji w przedmiocie gospodarowania tymi działkami.

W sprawie działki nr 740/3 Starosta wyjaśnił, że Miasto Łęczycza złożyło kolejny wniosek o zawarcie umowy użyczenia dopiero na początku 2023 r., zaś po zakończeniu obowiązywania umowy w 2022 r. w Starostwie zaniechano wystąpienia do Miasta z zapytaniem o chęć przedłużenia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 615-636, 975-976, 1015-1052, 1091-1092)

2. W Starostwie nie dołączono do ksiąg pięciu obiektów budowlanych dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy oraz nie przechowywano protokołów z kontroli stanu technicznego tych obiektów<sup>85</sup>. Stanowiło to naruszenie nw. przepisów ustawy Prawo budowlane:

- art. 63 ust. 1, zgodnie z którym właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany przechowywać przez okres istnienia obiektu dokumenty, o których mowa w art. 60, oraz opracowania projektowe i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania;

<sup>82</sup> Nr Nr 175/3 i 174/5 (Orenice, gmina Piątek).

<sup>83</sup> Nr 740/3 (Łęczycza).

<sup>84</sup> Nr 234/2 (Łęka, gmina Piątek).

<sup>85</sup> Z wyjątkiem dziewięciu protokołów z przeglądu budynku penitencjarnego, spośród 17 wykazanych w książce obiektu budowlanego.



- art. 64 ust. 3 stanowiącego m.in., iż protokoły z kontroli obiektu budowlanego, oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego, są dołączone do książki obiektu budowlanego.

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

(dowód: akta kontroli str. 204-293, 435-440, 999-1014)

3. W okresie objętym kontrolą Starosta udostępniał czasowo, dla celów kulturalnych, nieruchomości dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy, pomimo niedokonywania okresowych przeglądów ich stanu technicznego. I tak:

- Starosta zawarł dwie umowy<sup>86</sup> bezpłatnego użyczenia zabudowań powięziennych do celów produkcji audycji audiowizualnych;
- pismem z 2 grudnia 2021 r. Dyrektor Domu Kultury w Łęczycy zwrócił się do Starosty z prośbą o bezpłatne udostępnienie pomieszczeń byłego Zakładu Karnego w celu zorganizowania w dniu 12 grudnia 2021 r. koncertu upamiętniającego 40. rocznicę wprowadzenia w Polsce stanu wojennego. Na powyższe Starosta udzielił zgody telefonicznie, z uwagi na brak możliwości przygotowania umowy we wskazanym terminie<sup>87</sup>.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, udostępnianie powyższych zabudowań miało miejsce incydentalnie. Nagrywanie materiałów audiowizualnych wiązało się z dodatkową promocją obiektu (docelowo przeznaczonego do sprzedaży), co mogłoby wpłynąć na większe zainteresowanie potencjalnych inwestorów. Podczas działań promocyjnych media (w tym sieć energetyczna, woda i kanalizacja) były wyłączone z użytkowania, a każdorazowo przedstawiciel Starosty czuwał nad bezpieczeństwem osób biorących udział w podejmowanych działaniach i ostrzegał o złym stanie obiektu. Koncert z inicjatywy Dyrektora Domu Kultury w Łęczycy odbył się na korytarzu obiektu, bez możliwości zwiedzania, również z bezpośrednim udziałem przedstawiciela Starosty.

W ocenie NIK, w świetle ustaleń kontroli przeprowadzonej przez PINB, wskazujących na zły stan wszystkich obiektów dawnego Zakładu Karnego, udostępnianie tych obiektów, nawet jeśli tylko incydentalne, stwarzało zagrożenie dla życia lub zdrowia przebywających w nich osób.

(dowód: akta kontroli str. 294-302, 312-343, 394, 435-440, 539-543, 903-912)

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

- w latach 2020-2022 nie obejmowano nią działek:
  - wobec których toczyły się postępowania komunalizacyjne (18 nieruchomości o łącznej powierzchni 6,8905 ha);
  - przeznaczonych do komunalizacji na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (sześć działek o łącznej powierzchni 0,2801 ha) oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (95 działek o łącznej powierzchni 17,2997 ha),

<sup>86</sup> Umowa Nr 19/2021 z 16.04.2021 r. (dot. zorganizowania zdjęć do dzieła audiowizualnego pt. „Marusarz-Tatrzański Orzeł” w określonych dniach i godzinach miesiąca kwietnia 2021 r.) i Nr 14/2022 z 18.03.2022 r. (dot. realizacji audycji audiowizualnej pod roboczym tytułem „Hunting Season” („Audycja”) w wybranych dniach miesiąca marca 2022 r.).

<sup>87</sup> Adnotacja na piśmie Dyrektora Domu Kultury w Łęczycy.

- w protokole z weryfikacji konta SP-905-2-00 (dotyczącego gruntów) za 2020 r. pominięto sześć działek o łącznej powierzchni 5,4334 ha<sup>88</sup> i wartości 82 tys. zł;
- w protokole z weryfikacji konta SP-905-2-00 za 2021 r. nie wykazano dwóch działek o łącznej powierzchni 0,4343 ha<sup>89</sup> i wartości 23,4 tys. zł,
- w protokołach z weryfikacji ww. konta za lata 2020, 2021 i 2022 zawyżono powierzchnię nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa odpowiednio o: 3,9555 ha, 4,9004 ha i 4,7065 ha.

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

(dowód: akta kontroli str. 189-193, 696-746, 757-820, 913-916, 977-980, 1093-1094, 1105)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starosty w kontrolowanym obszarze. W nienależyty sposób nadzorował bowiem niektóre z nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, dopuszczając do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione, niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości (co stwierdzono na przykładzie czterech z 11 nieruchomości poddanych oględzinom). W Starostwie dostępne były książki pięciu obiektów budowlanych, jednak - wbrew obowiązującym przepisom - nie dołączono do nich i nie przechowywano protokołów z kontroli stanu technicznego tych obiektów<sup>90</sup>.

Pomimo niedokonywania okresowych przeglądów stanu technicznego nieużytkowanych nieruchomości dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy, Starosta udostępniał je czasowo dla celów kulturalnych. W ocenie NIK, w świetle ustaleń kontroli przeprowadzonej przez PINB, wskazujących na zły stan wszystkich obiektów dawnego Zakładu Karnego, ich udostępnianie, nawet jeśli tylko incydentalne, stanowiło zagrożenie dla życia lub zdrowia przebywających w nich osób.

W okresie objętym kontrolą nierzetelnie przeprowadzano w Starostwie inwentaryzację nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, pomijając niektóre z nich, w tym 113 działek objętych postępowaniami komunalizacyjnymi bądź przeznaczonych do komunalizacji.

Starosta prawidłowo sporządził i terminowo przedłożył Wojewodzie plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a także w miarę możliwości realizował jego założenia.

### 3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Starosta opłacał podatek od nieruchomości od jednej działki (740/5) o powierzchni gruntu 5 620 m<sup>2</sup> oraz czterech posadowionych na niej budynków o powierzchni 683,77 m<sup>2</sup>, tj. nieruchomości dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy. Dodatkowo, jeden zlokalizowany na ww. działce budynek o powierzchni 3 145 m<sup>2</sup>, wpisany do rejestru zabytków, podlegał ustawowemu zwolnieniu z

<sup>88</sup> W tym działka Nr 168/1 o powierzchni 1,4293 ha (Witów, gmina Piątek) oraz działki Nr Nr: 52/5, 53/6, 53/14, 53/16 i 54/3 o powierzchni 4,0041 ha (Rogaszyn, gmina Piątek).

<sup>89</sup> Działki Nr Nr 183/4 i 184/5 (Górki Pełcawskie, gmina Piątek).

<sup>90</sup> Z wyjątkiem dziewięciu protokołów z przeglądu budynku penitencjarnego, spośród 17 wykazanych w książce obiektu budowlanego.

opodatkowania – na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>91</sup>.

Łączna kwota podatku od ww. nieruchomości wyniosła 31,4 tys. zł, w tym: po 7,3 tys. zł<sup>92</sup> za lata 2020 i 2021, 7,9 tys. zł<sup>93</sup> za 2022 r. oraz 8,9<sup>94</sup> tys. zł za 2023 r.

Starosta nie opłacał podatku leśnego od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 348-393, 821-826, 901-902, 925-928)

Starosta nie występował do właściwego miejscowo organu podatkowego z wnioskami o udzielenie ulg (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty) w spłacie należności z tytułów podatku od nieruchomości Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 999-1013)

**3.2.** W kolejnych latach Starosta opłacał podatek od nieruchomości na podstawie deklaracji podatkowych składanych do Urzędu Miejskiego w Łęczycy. Każdorazowo do obliczenia wysokości podatku stosowano stawki podatkowe określone w aktualnej uchwale Rady Miejskiej w Łęczycy<sup>95</sup>, a także powierzchnię gruntu wynikającą z EGiB oraz powierzchnię użytkową budynków.

(dowód: akta kontroli str. 827-898, 939-954)

W latach 2020-2023 Starosta gospodarował 38 nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa, dla których w EGiB wskazany był klasoużytek „dr”, w tym 31 działkami o łącznej powierzchni 2,8805 ha, stanowiącymi drogi wewnętrzne, które nie były przez Starostę opodatkowane (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1a).

(dowód: akta kontroli str. 199-203, 827-898, 1105)

Wśród siedmiu nieruchomości położonych w Smolicach, gmina Grabów, które wprowadzone zostały do ewidencji zasobu w 2022 r., w wyniku przeprowadzonej modernizacji EGiB (co opisano w pkt. 1.2. i 1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), dwie działki<sup>96</sup> o łącznej powierzchni 0,1197 ha oznaczone były w EGiB jako stanowiące klasoużytek „Bi” (inne tereny zabudowane). Na działkach tych znajdował się budynek mieszkalny jednorodzinny (dworek), wpisany do rejestru zabytków. Przeprowadzona w dniu 25 listopada 2021 r. przez ŁWKZ kontrola tego budynku wykazała, że stan dworu jest katastrofalny (m.in. częściowo zawalony dach, zawilgocone i uszkodzone ściany zewnętrzne, uszkodzone kolumny) i stwarza zagrożenie dla pobytu ludzi. ŁWKZ nałożył na właściciela dworu obowiązek podjęcia – w terminie do 31 maja 2024 r. - najpilniejszych prac mających na celu zapobieżenie katastrofie budowlanej.

Starosta nie składał do organu podatkowego deklaracji na podatek od ww. nieruchomości i nie opłacał tego podatku (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1b).

(dowód: akta kontroli str. 185-188, 827-898, 925-928, 934-935, 1057-1062)

W ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa ujęta była niezabudowana działka nr 740/3 o powierzchni 0,2767 ha i klasoużytku „Bi” (inne - tereny zabudowane), zlokalizowana w Łęczycy, przy ul. Pocztowej 12, stanowiąca jedną z nieruchomości dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy. W okresie od 1 lutego 2019 r. do 31 stycznia 2022 r. działka ta była przedmiotem bezpłatnego użyczenia<sup>97</sup> na rzecz Miasta Łęczycy. Zgodnie z postanowieniami zawartej umowy, Burmistrz Miasta

<sup>91</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 70 ze zm., dalej: *upiol*.

<sup>92</sup> W tym 2,1 tys. zł od gruntów i 5,2 tys. zł od budynków.

<sup>93</sup> Odpowiednio 2,5 tys. zł i 5,4 tys. zł.

<sup>94</sup> Odpowiednio 2,8 tys. zł i 6,1 tys. zł.

<sup>95</sup> Uchwały: Nr XXII/135/2019 z dnia 28 listopada 2019 r., Nr LIII/306/2021 z dnia 27 października 2021 r. i Nr LXXI/421/2022 z dnia 25 października 2022 r.

<sup>96</sup> Nr 187/4 o pow. 0,0886 ha i nr 187/5 o pow. 0,0311 ha.

<sup>97</sup> Umowa użyczenia Nr 11/2019 z dnia 1 lutego 2019 r.

Łęczycyca zobowiązany był do uiszczania podatków związanych z posiadaniem ww. nieruchomości.

Pismem z 23 stycznia 2023 r. Burmistrz Miasta Łęczycyca zwrócił się do Starosty z prośbą o ponowne użyczenie - na okres trzech lat - przedmiotowej działki, (...) *na której zlokalizowany jest parking służący mieszkańcom i osobom przyjeżdżającym do naszego miasta.*

W odpowiedzi, pismem z 23 lutego 2023 r., Starosta poinformował Burmistrza, że (...) *Przedmiotowa nieruchomość jest i będzie wykorzystywana na miejsca postojowe, co znacząco wpływa na poprawę komunikacji mieszkańców Miasta Łęczycyca, jak i odwiedzających gości. Miejsca postojowe są i będą ogólnodostępne oraz bezpłatne (...), a także zwrócił się o wystąpienie do Wojewody Łódzkiego o wyrażenie zgody na zawarcie kolejnej umowy użyczenia na ww. nieruchomość.*

Zarządzeniem z dnia 27 marca 2023 r. Wojewoda wyraził zgodę na zawarcie kolejnej umowy użyczenia działki. Do dnia zakończenia kontroli umowa taka nie została zawarta:

Pomimo zakończenia obowiązywania umowy użyczenia przedmiotowej działki, od lutego 2022 r. Starosta nie opłacał podatku od nieruchomości w związku z jej gospodarowaniem (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1c).

(dowód: akta kontroli str. 618, 917-924, 975-976, 999-1013, 1099-1100)

W latach 2020-2023 nie był również uiszczany podatek od nieruchomości z tytułu gospodarowania przez Starostę działką nr 1303/2<sup>98</sup> o powierzchni 0,0315 ha położoną w Łęczycyca, stanowiącą nierozdysponowaną nieruchomość Skarbu Państwa o klasoużytku „Bi” (inne - tereny zabudowane) – szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1d.

(dowód: akta kontroli str. 615-618, 634, 1015-1021, 1034-1038)

Spośród 19 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 7,6671 ha, wobec których w okresie objętym kontrolą toczyły się postępowania komunalizacyjne (opisane w pkt. 1.5. niniejszego wystąpienia), sześć działek o powierzchni 0,5180 ha oznaczonych było w EGiB jako klasoużytek: „dr” (drogi)<sup>99</sup>, „B” (tereny mieszkaniowe) lub „Bi” (inne - tereny zabudowane). Do czasu wydania przez Wojewodę Łódzkiego decyzji stwierdzających nabycie przez gminy mienia z mocy prawa, Starosta nie uiszcział podatku od nieruchomości z tytułu władania ww. działkami. Nie opłacał również tego podatku od czterech nieruchomości o klasoużytku „Bi”, wobec których Wojewoda nie wszczął jeszcze postępowań komunalizacyjnych (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 1e).

(dowód: akta kontroli str. 189-193, 821-826, 977-998, 1053-1055, 1095)

W latach 2020-2023 w ewidencji zasobu ujęte były trzy działki<sup>100</sup>, położone w Woli Świnieckiej, gmina Świnice Warckie, których łączna powierzchnia wynosząca 0,3818 ha oznaczona była w EGiB klasoużytkiem „LsV” (lasy). Starosta nie opłacał podatku leśnego z tytułu gospodarowania ww. działkami (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt. 2).

(dowód: akta kontroli str. 821-826, 936-938, 1105)

**3.3. Deklaracje na podatek od nieruchomości złożone zostały do organu podatkowego w dniach: 30 stycznia 2020 r., 28 stycznia 2021 r., 25 stycznia 2022 r. i 19 stycznia 2023 r., tj. w terminie określonym w art. 6 ust. 9 pkt 1 upi.**

Zapłata podatku dokonywana była do 15.dnia każdego miesiąca, a za styczeń - do dnia 31 stycznia, tj. w terminie określonym w art. 6 ust. 9 pkt 3 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 827-900)

<sup>98</sup> Działka poddana oględzinom opisanym w pkt. 2.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>99</sup> Dotyczy dróg wewnętrznych.

<sup>100</sup> Nr 502/2 o pow. 0,0218 ha; nr 420 o pow. 0,01 ha i nr 519/2 o pow. 0,35 ha.

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą Starosta nie składał właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości i nie opłacał tego podatku od 45 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 3,9252 ha. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 upiol, zgodnie z którymi grunty podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, a podatnikami tego podatku są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami nieruchomości. Powyższe dotyczyło nw. nieruchomości:

a) 31 działek o łącznej powierzchni 2,8805 ha, zlokalizowanych w gminie Piątek, stanowiących drogi wewnętrzne, dla których kwota nieuiszczonego w latach 2020-2023 (do września) podatku wyniosła 16 634,89 zł<sup>101</sup>.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, podatek od ww. nieruchomości nie był uiszczany z uwagi na brak wezwań organu podatkowego do jego zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 199-203, 827-898, 955-956, 999-1003)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z art. 6 ust. 9 upiol, osoby prawne i jednostki organizacyjne są m.in. obowiązane składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy oraz wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości - bez wezwania - na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego.

b) Dwóch działek<sup>102</sup> o łącznej powierzchni 0,1197 ha, położonych w Smolicach, gmina Grabów, zabudowanych budynkiem mieszkalnym jednorodzinny (dworkiem), wpisanym do rejestru zabytków. Nieruchomość ta nie była utrzymywana i konserwowana zgodnie z przepisami o ochronie zabytków, co wykazała kontrola ŁWKZ przeprowadzona w dniu 25 listopada 2021 r., a więc nie podlegała zwolnieniu od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 upiol. Szacunkowa kwota nieopłaconego w latach 2020-2023 (do września) podatku od nieruchomości wyniosła 1795,50 zł.

Starosta wyjaśnił, że *Przedmiotowa nieruchomość jest wpisana do rejestru zabytków i podlega zwolnieniu od opłacania podatku od nieruchomości. Decyzją z dnia 20 kwietnia 2022 r. znak: WUOZ-ZN.5143.92.2023.AWJ Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków nakazał Staroście Łęczyckiemu reprezentującemu Skarb Państwa wykonanie robót budowlanych wskazanych ww. decyzji. Starosta Łęczycki wykonał w części zalecenia wskazane w decyzji polegające naczyszczeniu działki (mulczowanie terenu), usunięciu samosiejek porastających budynek a także roślinności w najbliższym sąsiedztwie budynku oraz w budynku, uprzątnięciu wewnątrz budynku (dworu) oraz terenu działki. Zakupiono materiały celem ogrodzenia obiektu. Z uwagi na krótki okres czas wskazany w decyzji Starosta Łęczycki wystąpił o zmianę przedmiotowej decyzji. Termin realizacji robót budowlanych uzależniony był głównie od wcześniej zaplanowanych środków na rok 2022 z możliwością przeznaczenia ich na wskazany cel oraz pandemii covid-19, która czyniła szkodę w znalezieniu wykonawcy prac. Decyzją z dn. 27 lipca 2023 r. Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków odmówił zmiany decyzji z dnia 20 kwietnia 2022 r., ale*

<sup>101</sup> Kwota wyliczona szacunkowo na podstawie danych z EGiB. Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać ustalona w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń przewidzianych upiol.

<sup>102</sup> Nr 187/4 o pow. 0,0886 ha i nr 187/5 o pow. 0,0311 ha.



jednocześnie zmienić termin realizacji inwestycji do dnia 31 maja 2024 r. Starosta Łęczycki podejmuje działania w celu zrealizowania zaleceń wskazanych przez Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższej argumentacji wskazanej przez Starostę. Przepis art. 7 ust. 1 pkt 6 upioli stanowi o zwolnieniu z opodatkowania gruntów i budynków wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków, pod warunkiem ich utrzymania i konserwacji zgodnie z przepisami o ochronie zabytków, nie zaś podejmowania jakichkolwiek działań w tym zakresie<sup>103</sup>. Przedmiotowe nieruchomości nie były odpowiednio utrzymywane i konserwowane, co potwierdziła kontrola ŁWKZ, który ocenił stan nieruchomości jako katastrofalny.

Starosta wyjaśnił ponadto, że nie składano deklaracji podatkowych za ww. działki, ponieważ uważano, że nie istnieje taki obowiązek w stosunku do nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków i zwolnionej od opłacania podatku od nieruchomości.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 6 ust. 10 upioli, obowiązek składania deklaracji na podatek od nieruchomości, o którym mowa w ust. 9 pkt 1, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 185-188, 827-898, 925-928, 934-935, 955-956, 1057-1062, 1084-1087)

- c) działki nr 740/3 o powierzchni 0,2767 ha położonej w Łęczycy, stanowiącej klasoużytek „Bi” (inne - tereny zabudowane), która w okresie od 1 lutego 2019 r. do 31 stycznia 2022 r. była przedmiotem bezpłatnego użyczenia na rzecz Miasta Łęczycy. Po zakończeniu obowiązywania umowy użyczenia, tj. od lutego 2022 r., Starosta zaniechał uiszczenia podatku od nieruchomości z tytułu gospodarowania ww. działką, a szacunkowa kwota nieopłaconego<sup>104</sup> podatku wyniosła 2 179,01 zł.

Starosta wyjaśnił powyższe brakiem wezwań ze strony organu podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 618, 917-924, 975-976, 999-1013, 1056)

- d) działki nr 1303/2 o powierzchni 0,0315 ha położonej w Łęczycy, stanowiącej nierozdysponowaną nieruchomość Skarbu Państwa o klasoużytku „Bi” (inne - tereny zabudowane), a szacunkowa kwota nieopłaconego w latach 2020-2023 (do września) podatku wyniosła 492,98 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, podatek nie był płacony, ponieważ organ podatkowy nie wzywał do jego uiszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 615-618, 634, 1015-1021, 1034-1038, 1056, 1091-1092)

- e) sześciu działek o powierzchni 0,5180 ha, objętych toczącymi się postępowaniami komunalizacyjnymi oraz czterech działek o powierzchni 0,0988 ha, wobec których postępowania komunalizacyjne nie zostały jeszcze wszczęte przez Wojewodę Łódzkiego. Nieruchomości te oznaczone były w EGiB jako klasoużytek: „dr” (drogi<sup>105</sup>), „B” (tereny mieszkaniowe) lub „Bi” (inne - tereny zabudowane). Szacunkowa kwota nieopłaconego<sup>106</sup> przez Starostę podatku od nieruchomości wyniosła 5 821,46 zł.

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

<sup>103</sup> Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 30 września 2013 r. SKO.Pod./4140/710/2013.

<sup>104</sup> W okresie od lutego 2022 r. do września 2023 r.

<sup>105</sup> Były to drogi wewnętrzne.

<sup>106</sup> Do czasu wydania przez Wojewodę Łódzkiego decyzji stwierdzających nabycie przez gminy mienia z mocy prawa lub do września 2023 r. (w przypadku niewszczętych postępowania).

(dowód: akta kontroli str. 189-193, 821-826, 977-998, 1053-1055, 1088-1090, 1095)

2. W latach 2020-2023 Starosta zaniechał składania właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek leśny, oraz uiszczania tego podatku, w związku z gospodarowaniem trzema nierozdysponowanymi działkami Skarbu Państwa<sup>107</sup>, których łączna powierzchnia wynosząca 0,3818 ha oznaczona była w EGiB jako lasy<sup>108</sup>. Stanowiło to naruszenie nw. przepisów ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym<sup>109</sup>:

- art. 1 ust. 1 i 2 stanowiącego, iż opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna; lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy;
- art. 2 ust. 1 pkt 4, w myśl którego podatnikami podatku leśnego są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, będące posiadaczami lasów stanowiących własność Skarbu Państwa;
- art. 6 ust. 5 pkt 1 i 3 oraz ust. 7a, zgodnie z którym osoby prawne i jednostki organizacyjne są obowiązane m.in. składać, w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia lasów, deklaracje na podatek leśny na dany rok podatkowy, a także wpłacać w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego obliczony w deklaracji podatek leśny na rachunek budżetu właściwej gminy, za poszczególne miesiące, do dnia 15 każdego miesiąca. W przypadku gdy kwota podatku nie przekracza 100 zł, podatek jest płatny jednorazowo w terminie płatności pierwszej raty.

Starosta wyjaśnił, że nie opłacał podatku leśnego ze względu na brak wezwań organu podatkowego w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że - podobnie jak w przypadku podatku od nieruchomości – przepisy ustawy o podatku leśnym nakładają na podatnika obowiązek składania corocznych deklaracji i uiszczania podatku<sup>110</sup>, bez wezwania organu podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 821-826, 936-938, 939-940, 955-956, 1105)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starosty w kontrolowanym obszarze. W latach 2020-2023, wbrew obowiązującym przepisom, Starosta nie składał właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości, a także nie opłacał tego podatku od 52 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 7,1453 ha. Zaniechał również składania deklaracji na podatek leśny, oraz uiszczania tego podatku, w związku z gospodarowaniem trzema leśnymi działkami Skarbu Państwa o powierzchni 0,3818 ha.

W wymaganym terminie składano natomiast właściwemu organowi deklaracje na podatek od nieruchomości (odnoszące się do nieruchomości dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy), a także terminowo uiszczano ten podatek.

<sup>107</sup> Nr: 502/2, 420 i 519/2 (Wola Świniecka, gmina Świnice Warckie).

<sup>108</sup> Szacunkowa kwota nieopłaconego w latach 2020-2023 (do września) podatku leśnego wyniosła 71,04 zł.

<sup>109</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 888, ze zm., dalej: *ustawa o podatku leśnym*.

<sup>110</sup> Po uwzględnieniu zwolnień i wyłączeń przewidzianych ustawą o podatku leśnym.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających ujmowanie w ewidencji zasobu wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa będących we władaniu Starosty.
2. Oznaczanie nieruchomości w ewidencji zasobu zgodnie z katastrzem nieruchomości, a także wyłączenie z tej ewidencji działki podlegającej komunalizacji na podstawie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym.
3. Wprowadzenie stosownych zmian w EGiB celem wyeliminowania z tej ewidencji niezgodnych ze stanem faktycznym zapisów odnoszących się do własności Skarbu Państwa.
4. Ujmowanie w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa będących we władaniu Starosty, a także wykazywanie w nich danych zgodnych ze stanem faktycznym.
5. Ewidencjonowanie podlegających komunalizacji nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, do czasu wydania przez Wojewodę Łódzkiego decyzji stwierdzających nabycie własności przez gminy.
6. Ustalenie i wprowadzenie do ewidencji pozabilansowej wartości dla brakujących 17 nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 8,8722 ha.
7. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie przypadków użytkowania przez podmioty nieuprawnione nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
8. Zrealizowanie zapowiadanych działań odnoszących się do nieruchomości dawnego Zakładu Karnego w Łęczycy, mających na celu wyeliminowanie zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu.
9. Obejmowanie coroczną inwentaryzacją wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa będących we władaniu Starosty.
10. Ustalenie wysokości niezapłaconego podatku od nieruchomości i podatku leśnego z tytułu gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jego uiszczenie, po złożeniu stosownych deklaracji podatkowych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

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

Łódź, dnia 22 września 2023 r.

Kontroler  
Izabella Śpiewak  
gł. specjalista kontroli państwowej



.....  
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor  
Piotr Walczak



.....  
Podpis