



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.11.2.2025

Pan
Józef Malec
Starosta Kamieński

Starostwo Powiatowe
w Kamieniu Pomorskim
ul. Wolińska 7b
72-400 Kamień Pomorski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**P/25/069 – Zagospodarowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu
Państwa w powiatach i miastach na prawach powiatu.**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim, ul. Wolińska 7b, 72-400 Kamień Pomorski ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Malec, Starosta Kamieński ² od 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa. 2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. 3. Opodatkowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dokumentów wytworzonych przed tym okresem, o ile mają wpływ na ocenę kontrolowanej jednostki.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Małgorzata Wejwer, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LSZ/73/2025 z 28 kwietnia 2025 r. oraz nr LSZ/174/2025 z 29 września 2025 r. 2. Paweł Dopieralski, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LSZ/125/2025 z 3 lipca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-6, 2680-2681)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2022-2025 Starosta nie w pełni prawidłowo i rzetelnie gospodarował nierozdysponowanymi⁵ nieruchomościami Skarbu Państwa⁶. Ewidencja zasobu nieruchomości SP⁷ prowadzona była nierzetelnie i niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż ujmowano w niej nieruchomości SP, bez uwzględnienia wyłączeń ustawowych, o których mowa w art. 21a i art. 228 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸, tj.: grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne⁹ oraz nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁰ stały się z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności. Starosta nie prowadził rejestru/wykazu nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin, co utrudniało prawidłowe ustalenie zasobu SP.

W EZNSP w 2022 r. zostały ujęte trzy nieruchomości leśne o łącznej powierzchni 8,4457 ha, sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków¹¹ jako lasy (klasoużytek Ls), będące w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu oraz według stanu na 19 marca 2025 r. 14 nieruchomości leśnych o łącznej powierzchni 198,6750 ha, którymi powinno gospodarować Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

W latach 2022-2024 niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi i nierzetelnie przeprowadzono inwentaryzację nierozdysponowanych nieruchomości SP, która nie ujawniała błędnych wpisów i braków w zasobie SP.

Do realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami SP, w tym nieruchomościami nierozdysponowanymi, zostało zapewnione fachowe przygotowanie kadrowe i organizacyjne. Starosta, zgodnie z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹², jako organ administracji geodezyjnej i kartograficznej, swoje zadania realizował przy pomocy geodety powiatowego. Starosta, zgodnie z wytycznymi Wojewody Zachodniopomorskiego¹³, sporządził i realizował plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP. Najwyższe wykonanie tego planu było w użyczeniu i wydzierżawieniu nieruchomości SP w 2023 r. (odpowiednio: 100% i 90%), a najniższe w sprzedaży nieruchomości w 2024 r. (14,3%).

W okresie objętym kontrolą Starosta rzetelnie weryfikował sposób zagospodarowania nieruchomości, w tym po zakończeniu umowy okresowego udostępnienia nieruchomości SP. W wyniku sprawowanego nadzoru

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Nieruchomości niezabudowane i zabudowane wraz z naniesieniami, dla których według ewidencji gruntów i budynków właścicielem jest Skarb Państwa, nieudostępnione, nieprzekazane do korzystania i użytkowania w drodze przewidzianej przepisami prawa innym podmiotom.

⁶ Dalej: SP.

⁷ Dalej: EZNSP lub zasób SP.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.; dalej: Prawo wodne.

¹⁰ Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.; dalej: ustawa komunalizacyjna.

¹¹ Dalej: EGiB.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.; dalej: Prawo geodezyjne i kartograficzne.

¹³ Dalej: Wojewoda.

stwierdzono 201 przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości SP. W związku z tym, zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴, naliczono wynagrodzenie z tego tytułu w łącznej kwocie brutto 353,54 tys. zł i wyegzekwowano od dłużników spłaty w wysokości 76,64 tys. zł (tj. 21,7%). W toku przeprowadzonych przez NIK oględzin ustalono, że 40% poddanych oględzinom nierozdysponowanych nieruchomości SP była wykorzystywana i użytkowana przez podmioty nieuprawnione.

W latach 2022-2025 zostało wszczętych 10 postępowań sądowych o zasiedzenie 13 nieruchomości SP. Stwierdzono, że Starosta zgodnie z art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, prawidłowo sprawował nadzór nad gospodarowaniem nieruchomościami SP.

Starosta podejmował działania mające na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości SP, którymi władały inne podmioty na zasadach samoistnego posiadania. W ich wyniku jeden podmiot wyraził wolę uregulowania stanu prawnego 13 nieruchomości poprzez obciążenie służebnością przesyłu.

Starosta na ogół prawidłowo i terminowo uiszczał podatek od nieruchomości i podatek leśny od nierozdysponowanych nieruchomości SP. Badana próba 20 deklaracji na podatek od nieruchomości wykazała, że deklaracje wraz z korektami były składane terminowo, przy zastosowaniu wysokości stawek określonych w art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁵. Stwierdzono przypadki uiszczania raty podatku od nieruchomości z opóźnieniem 13 dni (do dwóch organów podatkowych) i 22 dni (do pięciu organów podatkowych). Podatkiem od nieruchomości nie objęto wszystkich nieruchomości gruntowych SP, które zostały przeznaczone do komunalizacji i wobec których toczyło się postępowanie komunalizacyjne oraz nieruchomości z obszaru właściwości Starosty, oznaczone w EGiB jako tereny z klasoużytkiem: B, Ba, Bi, Bp, K, Tk, Ti, Tp, co do których istniał taki obowiązek.

Szacowana kwota nieopłaconego podatku od tych nieruchomości za lata 2022-2025 wynosiła 2 177 845 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ewidencjonowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

1.1. Starostwo prowadziło EZNSP bez wyodrębnienia w niej nieruchomości nierozdysponowanych¹⁷. Liczba nieruchomości zaewidencjonowana w EZNSP według stanu koniec każdego roku wynosiła:

- w 2022 r. - 3 581 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 15 120,5184 ha (w tym nierozdysponowanych - 3 115 (1 822,2421 ha)), z tego: grunty rolne¹⁸ - 1 402 (471,3707 ha); grunty leśne oraz zadrzewione

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

¹⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 707 ze zm., dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

¹⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁷ W latach 2022-2024 do prowadzenia EZNSP, jako oprogramowanie podstawowe, wykorzystywane były arkusze kalkulacyjne programu Excel.

¹⁸ Oznaczone symbolami: R, Ł, Ps, S, Br, Lzr, Wsr, W, N.

- i zakrzewione¹⁹ - 55 (175,1828 ha); grunty zabudowane i zurbanizowane²⁰ - 969 (325,4730 ha); grunty pod wodami²¹ - 186 (12 902,97686 ha); tereny różne²² - 37 (5,8947 ha); grunty mieszane²³ - 932 (1 239,9386 ha);
- w 2023 r. - 3 116 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 9 691,3932 ha (w tym nierozdysponowanych - 2 769 (967,7857 ha)), z tego: grunty rolne - 1 290 (283,3327 ha); grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione - 29 (72,8536 ha); grunty zabudowane i zurbanizowane - 919 (276,6786 ha); grunty pod wodami - 72 (8 181,7049 ha); tereny różne - 22 (3,9956 ha); grunty mieszane - 784 (872,8278 ha);
- w 2024 r. - 3 400 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 16 005,6261 ha (w tym nierozdysponowanych - 3 021 (2 085,0597 ha)), z tego: grunty rolne - 2 163 (583,5051 ha); grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione - 82 (190,7527 ha); grunty zabudowane i zurbanizowane - 669 (187,0932 ha); grunty pod wodami - 236 (14 109,3595 ha); tereny różne - 35 (5,2970 ha); grunty mieszane - 215 (929,6186 ha).

Liczba nieruchomości SP zaewidencjonowana w EZNSP według stanu na 19 marca 2025 r. wynosiła 3 771 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 16 192,7375 ha (w tym nierozdysponowanych - 3 373 (1 771,0058 ha)), z tego: grunty rolne - 834 (460,0795 ha); grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione - 78 (159,1935 ha); grunty zabudowane i zurbanizowane - 990 (333,2094 ha); grunty pod wodami - 260 (14 153,2968 ha); tereny różne - 37 (5,3309 ha); grunty mieszane - 1 572 (1 081,6274 ha).

Najliczniejszą grupę nieruchomości ujętych w EZNSP stanowiły grunty rolne oraz grunty zabudowane i zurbanizowane. Grunty w EZNSP ujmowane były według identyfikatorów. Nieruchomości budynkowe i lokalowe nie były objęte EZNSP, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 1 ppkt 1).

(dowód: akta kontroli str. 258-260, 2665-2666)

1.2. Liczba nieruchomości SP zaewidencjonowana w EGiB według stanu na 31 grudnia wynosiła:

- 2022 r. - 6 480 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 50 779 ha, w tym nierozdysponowanych 5 831 (24 805 ha); budynkowych - 767 o łącznej powierzchni zabudowy 113 156 m², w tym nierozdysponowanych 13 (2 202 m²); lokalowych - sześć (1 046,52 m²), wszystkie lokale rozdysponowane;
- 2023 r. - 9 794 nieruchomości gruntowych (52 151 ha), w tym nierozdysponowanych 6 077 (24 053 ha); budynkowych - 684 (91 384 m²), w tym nierozdysponowanych 13 (2 202 m²); lokalowych - pięć (1 007,52 m²), wszystkie lokale rozdysponowane;
- 2024 r. - 9 876 nieruchomości gruntowych (52 187 ha), w tym nierozdysponowanych 6 186 (24 082 ha); budynkowych - 676 (92 319 m²), w tym nierozdysponowanych 12 (2 106 m²); lokalowych cztery (979,54 m²), wszystkie lokale rozdysponowane.

¹⁹ Oznaczone symbolami: Ls, Lz.

²⁰ Oznaczone symbolami: B, Ba, Bi, Bp, Bz, K, dr, Tk, Ti, Tp.

²¹ Oznaczone symbolami: Wm, Wp, Ws.

²² Oznaczone symbolem: Tr.

²³ Kilka klasoużytków dla jednej działki.

Liczba nieruchomości SP zaewidencjonowana w EGiB według stanu na 19 marca 2025 r. wynosiła: 9 947 nieruchomości gruntowych (52 169 ha), w tym nierozdysponowanych 6 247 (23 690 ha); budynkowych - 663 (86 709m²), w tym nierozdysponowanych 12 (2 106 m²); lokalowych - cztery (979,54 m²), wszystkie lokale rozdysponowane.

(dowód: akta kontroli str. 257, 261-264, 266-267, 2247, 2665-2666)

Starosta wyjaśnił, że zwiększenie liczby nieruchomości SP, w tym nierozdysponowanych, wynikało m.in. z: dokonania podziałów geodezyjnych nieruchomości, modernizacji EGiB (o której mowa w § 44 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie EGiB²⁴) w postaci aktualizacji danych geometrycznych²⁵, decyzji wydanych zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁶ oraz Prawa wodnego, przekazania nieruchomości do zagospodarowania Staroście na podstawie przepisów szczególnych (grunty pokolejowe, powojaskowe, po zlikwidowanych państwowych jednostkach).

(dowód: akta kontroli str. 2243-2248)

Liczba nieruchomości SP ujętych w EGiB (bez wskazania innego podmiotu władającego / gospodarującego), które nie zostały ujęte w zasobie SP²⁷ wynosiła: w 2022 r. - 158²⁸, w 2023 r. - 406²⁹, w 2024 r. - 382³⁰, w 2025 r. (do 19 marca) - siedem. Analiza wykazała, że:

- w 2022 r.: w 28 przypadkach nieruchomości były drogami powiatowymi, gminnymi lub zostały wyłączone pod drogę S3 (nie zostało ujawnione prawo władania powiatu, gmin, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad³¹); w 22 przypadkach nieruchomości zostały wykreślone w EZNSP na podstawie decyzji ustalających linie brzegowe³²; w 18 przypadkach nieruchomości były objęte postępowaniem komunalizacyjnym; w 14 przypadkach nie zostało ujawnione prawo władania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie³³, w ośmiu przypadkach nie ujawniono podziału nieruchomości, w EZNSP ujęta była działka macierzysta; w czterech przypadkach zawarto umowy sprzedaży nieruchomości³⁴; w jednym przypadku nieruchomość była w zarządzie PGL LP, w jednym przypadku nieruchomość była ciągiem linii kolejowej, pozostałe 60 przypadków było stanem nieprawidłowym;
- w 2023 r.: w 165 przypadkach nie ujawniono podziału nieruchomości, a w EZNSP ujęta była działka macierzysta; w 63 przypadkach nieruchomości

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 219 ze zm.

²⁵ Przepis stanowi, że organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków do 31 grudnia 2023 r. zobowiązany został do dostosowania obecnie prowadzonej bazy danych EGiB do przepisów niniejszego rozporządzenia.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 311 ze zm.

²⁷ Według danych przekazanych przez Starostwo do NIK 19 marca 2025 r.

²⁸ W dwóch przypadkach nieruchomości były wykazane w EZNSP.

²⁹ W dwóch przypadkach nieruchomości były wykazane w EZNSP.

³⁰ W jednym przypadku nieruchomość była wykazana w EZNSP.

³¹ Dalej: GDDKiA.

³² W EGiB zmiany zostały wprowadzone z opóźnieniem w następnym roku.

³³ Dalej: PGW WP.

³⁴ W EGiB zmiany zostały wprowadzone z opóźnieniem w następnym roku.

- były drogami wojewódzkimi, powiatowymi, gminnymi lub zostały wyłączone pod drogę S3 (nie zostało ujawnione prawo władania województwa, powiatu, gminy, GDDKiA); w 31 przypadkach nieruchomości były objęte postępowaniem komunalizacyjnym; w 30 przypadkach nie zostało ujawnione prawo władania PGW WP; w trzech przypadkach zawarto umowy sprzedaży nieruchomości; w dwóch przypadkach prowadzone było postępowanie sądowe; w jednym przypadku nieruchomość była ciągiem linii kolejowej, w jednym przypadku nastąpiło cofnięcie decyzji podziałowej³⁵, w jednym przypadku wykazano nieruchomość macierzystą w dożywotnim użytkowaniu; pozostałe 107 przypadków było stanem nieprawidłowym;
- w 2024 r.: w 327 przypadkach nieruchomości były drogami wojewódzkimi, powiatowymi lub zostały wyłączone pod drogę S3 (nie zostało ujawnione prawo władania województwa, powiatu, GDDKiA); w 21 przypadkach nieruchomości były objęte postępowaniem komunalizacyjnym; w ośmiu przypadkach nie ujawniono podziału nieruchomości, a w EZNSP ujęta była działka macierzysta; w pięciu przypadkach nieruchomości były z ograniczonym sposobem korzystania dla budowy sieci uzbrojenia w związku z budową drogi S3; w czterech przypadkach nie ujawniono prawo władania PGW WP; w jednym przypadku zawarto umowę sprzedaży nieruchomości; pozostałe 15 przypadków było stanem nieprawidłowym;
 - w 2025 r.: w pięciu przypadkach podział nieruchomości z uwagi na ustalenie linii brzegowej, w dwóch przypadkach zawarto umowy sprzedaży nieruchomości.

Stany nieprawidłowe dotyczące nieruchomości, które zostały ujęte w EGiB (bez wskazania innego podmiotu władającego / gospodarującego), które nie zostały ujęte w zasobie SP zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 1 ppkt 6).

(dowód: akta kontroli str. 815-818, 2665-2666, 2682-2708)

Liczba nieruchomości ujętych w EGiB bez założonej księgi wieczystej wynosiła: w 2022 r. - 72, w 2023 r. - 112, w 2024 r. - 88, w 2025 r. (do 19 marca) nie było nieruchomości SP bez założonej księgi wieczystej.

(dowód: akta kontroli str. 2665-2667)

1.3. W latach 2022-2024 do prowadzenia EZNSP, jako oprogramowanie podstawowe, wykorzystywane były arkusze kalkulacyjne programu Excel, a od stycznia 2025 r. program i.Mienie w module Systemu Informacji Przestrzennej GEO-INFO. EZNSP prowadzona w Starostwie umożliwiała wprowadzenie informacji i danych, określonych w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 2664)

Starosta wyjaśnił: *Znacznym utrudnieniem w gospodarowaniu nieruchomościami SP były niejednolite oprogramowania do prowadzenia zasobów. W latach 2022-2024 wszelkie zbiory danych (EZNSP, ewidencja pozabilansowa, sprawozdania, Krajowy Zasób Nieruchomości³⁶ itp.) na temat nieruchomości znajdujących się w zasobie SP, były plikami Excel, wymagającymi manualnego wprowadzania wszelkich danych, w tym powielania zmian wprowadzanych w EGiB. Wobec tego czynności wymagały*

³⁵ W EGiB zmiany zostały wprowadzone z opóźnieniem w następnym roku.

³⁶ Dalej: KZN.

powielania informacji zapisanych w jednym pliku, do innego z uwzględnieniem istotnych dla konkretnego przypadku informacji. Pliki te nie były w żaden sposób kompatybilne z danymi w EGiB. W tym zakresie organ po uzgodnieniu i wsparciu finansowym z Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie zakupił oprogramowanie kompatybilne z systemem EGiB.

(dowód: akta kontroli str. 2568)

W EZNSP były ujmowane: nieruchomości SP, dla których nie została założona księga wieczysta (stosownie do art. 23 ust. 1c pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami); nieruchomości przekazane w trwały zarząd GDDKiA (na podstawie art. 223 ust. 2 ww. ustawy); nieruchomości przekazane przez rolników w zamian za rentę, które przeszły na własność SP (gospodarstwa rolne), z wyłączeniem budynków zatrzymanych przez rolników (stanowiących odrębny przedmiot własności) - w związku z tym w EZNSP ujmowano działki pod budynkami, działki rolne użytkowane przez rolników, działki pod budynkami wraz z lokalami mieszkalnymi i pomieszczeniami gospodarczymi przyznanych rolnikom.

W EZNSP zostały ujęte grunty:

- 1) pokryte śródlądowymi wodami płynącymi (klasoużytek Wp) w następującej liczbie nieruchomości i łącznej powierzchni: w 2022 r. - jedna (0,0740 ha); w 2023 r. - dwie (0,0985 ha); w 2024 r. - 19 (6,9393 ha);
- 2) leśne, sklasyfikowane w EGiB, jako lasy (klasoużytek Ls), które zostały oddane w użytkowanie wieczyste Wolińskiego Parku Narodowego z siedzibą w Międzyzdrojach w 2022 r. - trzy nieruchomości (8,4457 ha);
- 3) leśne, które zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach³⁷ są rozumiane jako las³⁸ odpowiednio: w 2022 r. - 26 (163,8406 ha); w 2023 r. - 10 (70,9373 ha); w 2024 r. - 37 (1 570,5221 ha); w 2025 r. - 37 (154,7376 ha).

(dowód: akta kontroli str. 265, 268-271, 273-305, 2452-2458, 2665-2666)

Starosta wyjaśnił: (...) *nieruchomości wykazywane w poszczególnych latach, na terenie których ustanowiono formę władania jako „użytkowanie” obejmują działki, które na mocy decyzji Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa³⁹ znak: DL onl-410-52/93 z 27 października 1993 r. zostały wyłączone z zarządu PGL LP – Nadleśnictwa Gryfice, Międzyzdroje, Goleniów, Trzebież i przekazane bez zmiany dotychczasowego przeznaczenia w bezterminowe użytkowanie Urzędowi Morskiemu w Szczecinie⁴⁰ dla potrzeb ochrony wybrzeża morskiego.*

Ujęcie ww. gruntów w EZNSP zostało opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości (w pkt 1 ppkt 2, 3 i 5).

(dowód: akta kontroli str. 2467)

Zgodnie z art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami w EZNSP nie były ewidencjonowane nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej stały się z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające

³⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 567.

³⁸ Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony.

³⁹ Dalej: Minister OŚZNiL.

⁴⁰ Dalej: UMS.

nabycie własności, za wyjątkami, które opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 1 ppkt 4).

(dowód: akta kontroli str. 265, 905-911)

Na próbie 20 nierozdysponowanych nieruchomości SP⁴¹ stwierdzono, że informacje i dane dotyczące tych nieruchomości wykazane w EZNSP i EGIB były na ogół zgodne za wyjątkiem powierzchni jednej nieruchomości. W EZNSP wykazano 0,0502 ha, a w EGIB 0,0504 ha. W przypadku pięciu nieruchomości w obu ewidencjach nie było numeru księgi wieczystej, a w EZNSP brakowało informacji o innym dokumencie potwierdzającym posiadanie przez SP prawa do tych nieruchomości. EZNSP nie określała przeznaczenia nieruchomości zgodnie z właściwym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego⁴² lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁴³ gminy, na terenie której położona była badana nieruchomość. W zasobie SP nie były także umieszczone informacje o toczącym się postępowaniu sądowym. Powyższe zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 3 i 4).

(dowód: akta kontroli str. 306-307, 2452-2458, 2664)

Starosta wyjaśnił, że dla czterech nieruchomości były prowadzone księgi wieczyste, a na dzień pobrania danych tj. 19 marca 2025 r. brak było informacji o toczącym się postępowaniu sądowym w stosunku do nieruchomości, ponieważ organ na wskazany dzień nie posiadał wiedzy o postępowaniu. Zawiadomienie o rozprawie sądowej wraz z odpisem wniosku wpłynęło do tutejszego organu 26 marca 2025 r. Według stanu na 17 września 2025 r. informacja o toczącym się postępowaniu znajdowała się w EZNSP.

(dowód: akta kontroli str. 2465-2466)

1.4. Stosownie do art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami były sporządzane roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP za lata 2022-2024. W sprawozdaniach tych według stanu na koniec danego roku wykazano:

1) nieruchomości SP ogółem:

- 2022 r. - 4 130 działek o powierzchni 13 859,055 ha; 28 budynków o powierzchni 3 850,19 m²; trzy lokale o powierzchni 133,86 m²;
- 2023 r. - 4 130 działek (13 859,055 ha); 28 budynków (3 850,19 m²); dwa lokale (66,88 m²);
- 2024 r. - 4 142 działki (16 406,63 ha); 23 budynki (3 763 m²); jeden lokal (66,88 m²);

2) nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste:

- 2022 r. - 1 199 działek (6 049,3140 ha);
- 2023 r. - 1 197 działek (6 048,3467 ha);
- 2024 r. - 1 314 działek (6 060,3127 ha);

3) nieruchomości zagospodarowane SP:

- 2022 r. - 172 działki (2 275 016,4351 ha); osiem budynków (803,81m²); trzy lokale (133,86 m²);
- 2023 r. - 165 działek (234,1364 ha); dziewięć budynków (495,19 m²); dwa lokale (94,86 m²);

⁴¹ Dobranych według osądu kontrolera na podstawie danych z EZNSP.

⁴² Dalej: MPZP.

⁴³ Dalej: SUIKZP.

- 2024 r. - 164 działki (2 264 518,84 ha); 12 budynków (645,46 m²); jeden lokal (66,88 m²).

(dowód: akta kontroli str. 308-309, 342-396)

Starosta wyjaśnił: *Niespójność danych dotyczących powierzchni nieruchomości wynikała z omyłek pisarskich, takich jak błędne umieszczenie przecinka oraz pomyłki przy przepisywaniu wyników z notatek.*

(dowód: akta kontroli str. 2362-2364)

Kierownik Referatu Gospodarki Mieniem Powiatu w Wydziale Gospodarki Mieniem Powiatu i SP⁴⁴ oświadczył, że w sprawozdaniach rocznych z gospodarowania nieruchomościami powierzchnia gruntów powinna wynosić: w 2022 r. - 227,5016 ha zamiast 2 275 016,4351 ha; w 2024 r. - 226,4518 ha zamiast 2 264 518,84 ha; powierzchnia lokali w 2023 r. - 94,86 m² zamiast 66,88 m².

(dowód: akta kontroli str. 397-399)

W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP Starosta nie wykazywał informacji o nieruchomościach nierozdysponowanych, gdyż nie przewidziano takich danych we wzorach sprawozdań, przekazywanych przez Wojewodę w każdym roku w badanym okresie.

Jednakże, po uwzględnieniu wyjaśnień Kierownika Referatu Gospodarki Mieniem Powiatu w zakresie danych jakie powinny być wykazane w sprawozdaniach i różnicy pomiędzy liczbami nieruchomości ogółem, nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i nieruchomości zagospodarowanych, liczba nierozdysponowanych nieruchomości SP wynosiłaby na koniec roku:

- 2022 - 2 759 działek o powierzchni 7 582,2394 ha; 20 budynków o powierzchni 3 046,38 m²;
- 2023 - 2 768 działek (7 576,5719 ha); 19 budynków (3 355 m²);
- 2024 - 2 664 działek (10 119,8655 ha); 11 budynków (3 117,54 m²).

Nierzetelność sporządzonych sprawozdań została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 2).

(dowód: akta kontroli str. 308-396)

1.5. Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP były przekazywane do Wojewody terminowo⁴⁵. Dla usystematyzowania danych, które pozwalały na całościową analizę gospodarowania powierzonym mieniem publicznym, Wojewoda przekazywał każdego roku wzór sprawozdania.

W latach 2022 -2023 (wg stanu na 31 grudnia) wymagane były informacje dotyczące:

- 1) nieruchomości SP w podziale na grunty, budynki, lokale w ujęciu według powierzchni i w liczbach;
- 2) gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste w podziale na grunty, grunty zwolnione z opłat w ujęciu według powierzchni i w liczbach oraz należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, wpływy uzyskane z opłat za użytkowanie wieczyste;

⁴⁴ Dalej: Wydział Gospodarki Mieniem.

⁴⁵ Sprawozdania roczne były przekazywane elektronicznie w następujących terminach: za 2022 r. - 28 kwietnia 2023 r. (w formacie pdf) i 8 maja 2023 r. (w formacie excel); za 2023 r. - 29 kwietnia 2024 r.; za 2024 r. - 30 kwietnia 2025 r.

- 3) nieruchomości zagospodarowanych, w tym: wydzierżawionych, wynajmowanych, oddanych w użytkowanie, oddanych w użyczenie; dane w podziale na grunty, budynki, lokale w ujęciu według powierzchni i w liczbach, dodatkowo także w ciągu roku;
- 4) sprzedaży nieruchomości; wpływów uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości, innych przypadków zbywania nieruchomości, w tym: darowizn; komunalizacji; zamiany gruntów z jednostkami samorządu terytorialnego; dane w podziale na grunty, budynki/lokalne w ujęciu według powierzchni i w liczbach; z określeniem podstawy/zarządzenia w sprawie wyrażenia zgody dla każdej pozycji.
- 5) aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości w podziale na działki podlegające aktualizacji opłat ze wskazaniem nr działki i obrębu; działki w użytkowaniu wieczystym ze wskazaniem czy przeprowadzono aktualizację i dokonano zmiany opłat; działki w trwałym zarządzie ze wskazaniem czy przeprowadzono aktualizację i dokonano zmiany opłat;
- 6) postępowań sądowych i administracyjnych w podziale na postępowania sądowe o zasiedzenie nieruchomości przez SP, o zasiedzenie nieruchomości SP, o stwierdzenie nabycia spadku przez SP, o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, inne z opisem czego dotyczyło postępowanie ze wskazaniem liczby postępowań oraz wyników prowadzonych postępowań (rozstrzygnięcie);
- 7) stanu wpisów w księgach wieczystych dla działek nieposiadających założonych ksiąg wieczystych ze wskazaniem nr działki, obrębu i przyczyn braku wpisów.

W 2024 r. sprawozdanie roczne zostało zmodyfikowane w następujący sposób:

- dodano nową tabelę „Nieruchomości wchodzące w skład zasobu, w tym znajdujące się w trwałym zarządzie” w podziale na grunty, budynki, lokale w ujęciu według powierzchni i w liczbach;
- zmieniono nazwę tabeli „Nieruchomości wynajmowane” na „Nieruchomości objęte umową najmu”;
- zmieniono nazwę tabeli „Sprzedaż nieruchomości” na „Nieruchomości zbyte”, z podziałem na: nieruchomości zbyte w trybie przepisów epizodycznych oraz inne formy przekazania prawa własności, komunalizację; ze wskazaniem nr działki, obrębu księgi wieczystej, wartości, ceny uzyskanej ze zbycia i podstawy prawnej zbycia;
- zrezygnowano z danych dotyczących informacji o postępowaniach sądowych i administracyjnych;
- dodano tabelę „Nieruchomości nabyte” ze wskazaniem nr działki, obrębu, nr księgi wieczystej, wartości, kosztów nabycia, podstawy prawnej nabycia.

(akta kontroli str. 308-344, 356-363, 378-379, 2249-2250)

1.6. EGiB była prowadzona z wykorzystaniem od 2008 r. Systemu Informacji Przestrzennej GEO-INFO. EZNSP prowadzona była do 16 lutego 2023 r. w bazie Nieruchomości Własności Państwa⁴⁶, następnie dane były stopniowo migrowane do nowej bazy Nieruchomości SP⁴⁷, od 1 stycznia 2025 r. w programie i.Mienie w module systemu GEO-INFO. Prowadzenie EZNSP w programie i.Mienie ma

⁴⁶ Dalej: NWP; baza NWP była dostępna poprzez stronę internetową udostępnioną przez Wojewodę.

⁴⁷ Dalej: NSP; baza NSP również była utworzona i udostępniona przez Wojewodę.

na celu zapewnienie integracji z zasobami geodezyjnymi i usprawnienie procesu ewidencyjnego.

(akta kontroli str. 266-267, 2248, 2263, 2664)

Starosta wyjaśnił: *Od momentu wdrożenia systemu GEO-INFO w Wydziale Geodezji, autor oprogramowania prowadzi w systemie ciągłym prace serwisowe i nadzór techniczny. System jest na bieżąco aktualizowany, zgodnie ze zmianami przepisów prawa, usuwane są wszelkie awarie i błędy w działaniu oprogramowania oraz prowadzone są szkolenia dla pracowników w zakresie wprowadzanych modyfikacji i nowych funkcji. Konserwacje strony trwały od jednego do dwóch dni i w tym czasie nie było możliwości korzystania systemu. Dzięki bieżącemu wsparciu serwisowemu ewentualne trudności techniczne były szybko rozwiązywane i nie wpłynęły istotnie na ciągłość pracy. W odniesieniu do baz danych NWP i NSP, udostępnianych przez Wojewodę, nie odnotowano poważnych awarii ani usterek w funkcjonowaniu systemów.*

(akta kontroli str. 2243-2249)

1.7. W Starostwie nie zostały wdrożone procedury wewnętrzne zapewniające weryfikację EZNSP z EGiB.

Starosta wyjaśnił, że współpraca pomiędzy geodetą powiatowym a pracownikami merytorycznymi Starostwa w zakresie weryfikacji EZNSP z EGiB odbywała się na bieżąco, w sposób ciągły i była uzależniona od aktualnych potrzeb. *Dane z EGiB były udostępniane przez geodetę powiatowego przede wszystkim w przypadkach wymagających: weryfikacji stanu prawnego nieruchomości, aktualizacji danych ewidencyjnych, prowadzenia spraw administracyjnych (np. podziały, scalenia, zmiany właścicielskie). Częstotliwość kontaktów była zmienna i wynikała z bieżących spraw prowadzonych przez poszczególne wydziały. Komunikacja miała charakter nieformalny – realizowana była głównie telefonicznie, mailowo lub w ramach bezpośrednich spotkań. (...) W latach 2022–2025 Starosta dokonywał weryfikacji EZNSP w odniesieniu do danych zawartych w EGiB corocznie i na bieżąco. Weryfikacja polegała na porównaniu danych zawartych w zestawieniu z aktualnymi informacjami zawartymi w EGiB. Analizowano własność i stan prawny nieruchomości, powierzchnie, rodzaj użytków. Nie prowadzono jednak osobnego zestawienia dokumentującego wszystkie zmiany dokonane w latach 2022–2025. Nie dokonywano korekt zasobu w formie odrębnych, formalnych aktualizacji bazy danych – natomiast dane zawarte w corocznych zestawieniach były aktualizowane i korygowane na bieżąco, w wyniku przeprowadzonych weryfikacji. Nie prowadzono odrębnej ewidencji korekt ani wykazu nierozdysponowanych nieruchomości ujawnionych w wyniku tych działań (tj. liczby, powierzchni, rodzaju). Korekty te były wprowadzane bezpośrednio w aktualizowanym zestawieniu.*

(akta kontroli str. 2243-2251)

1.8. Składniki majątkowe znajdujące się w EZNSP, którymi gospodarował Starosta przyjęto do pozabilansowej ewidencji księgowej w księgach rachunkowych na koncie 010-12 – „Wartość szacunkowa nieruchomości SP”⁴⁸. Konto pozabilansowe 010-12 nie wchodzi w zakres ksiąg rachunkowych, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r.

⁴⁸ Załącznik nr 2 do zarządzenia Nr Or.120.31.2019.ET Starosty Kamieńskiego z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie określenia zasad (polityki) rachunkowości w Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim.

o rachunkowości⁴⁹ i wobec powyższego operacje ujmowane w ewidencji pozabilansowej miały charakter informacyjny (nie były wykazywane w bilansie, podlegały wykazaniu w informacji dodatkowej).

W ewidencji pozabilansowej były ujmowane nieruchomości gruntowe SP w ujęciu ilościowo-wartościowym. Nieruchomości budynkowe i lokalowe SP nie zostały w tej ewidencji wykazane, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 5). W ewidencji pozabilansowej wykazano następujące liczby nieruchomości (o łącznej powierzchni i wartości szacunkowej): na koniec 2022 r. - 4 671 (5 635,6078 ha i 1 001 266,23 tys. zł), na koniec 2024 r. - 4 944 (22 760,6982 ha i 1 347 873,91 tys. zł). Liczba nieruchomości gruntowych ogółem wykazana w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP była niezgodna z tą ewidencją. Ponadto, w ewidencji pozabilansowej nie zostały ujęte nieruchomości objęte postępowaniami komunalizacyjnymi, co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie nieruchomości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 5).

(akta kontroli str. 308-309, 342-396, 400-814)

1.9. W latach 2022-2025 do komunalizacji było przeznaczonych 1 490 nieruchomości SP o łącznej powierzchni 307,2323 ha. Postępowania komunalizacyjne były prowadzone na podstawie art. 5 ust. 1 lub ust. 4 ustawy komunalizacyjnej wobec 612 nieruchomości o łącznej powierzchni 214,6409 ha, w tym w odniesieniu do 175 nieruchomości (67,4544 ha) postępowania zostały wszczęte przed 2022 r.

W zakresie komunalizacji nieruchomości SP Starosta podejmował następujące działania: przygotowywał, kompletował i uzupełniał materiały dowodowe (zapytania do innych podmiotów, odpisy z księgi wieczystej, dokumentacja będąca w posiadaniu Starostwa); przygotowywał i składał wnioski o komunalizację; składał pisma o dokonanie wyłączenia i zmiany nieruchomości, które zostały objęte wnioskami o komunalizację; dokonywał zmian w prowadzonych ewidencjach dotyczących nieruchomości SP.

(akta kontroli str. 7-104, 896-898)

Szczegółowym badaniem objęto siedem postępowań komunalizacyjnych, dotyczących 65 nieruchomości SP o łącznej powierzchni 33,25 ha, położonych na terenie gminy Wolin, będących we władaniu Starosty. Trzy postępowania komunalizacyjne, dotyczące 21 nieruchomości, zostały zakończone. Pozostałe cztery postępowania, dotyczące 44 nieruchomości, były w toku. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że:

- Starosta przed złożeniem wniosku o komunalizację nieruchomości SP zbierał dokumentację dotyczącą nieruchomości, a następnie występował z wnioskiem o komunalizację na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej;
- Starosta występował o zmianę jednej nieruchomości oraz pięć razy o wyłączenia nieruchomości z trzech postępowań 23 nieruchomości, które zostały objęte złożonymi wnioskami o komunalizację;

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości.

- organ I instancji - Wojewoda - wydał 16 decyzji pozytywnych; decyzje te zostały wydane w terminie od 8 do 5 307 dni, licząc od wszczęcia postępowania;
- gmina wniosła do organu II instancji - Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej w Warszawie⁵⁰ - 14 odwołań od pozytywnych decyzji Wojewody;
- KКУ wydała siedem decyzji, którymi utrzymała w mocy zaskarżone decyzje Wojewody oraz siedem decyzji, którymi uchyliła decyzje Wojewody w całości i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia; decyzje KКУ zostały wydane w terminie od 175 do 5 544 dni, licząc od wszczęcia postępowania oraz w terminie od 62 do 660, licząc od dnia otrzymania odwołania;
- gmina wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁵¹ siedem skarg na decyzje KКУ, utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje Wojewody;
- WSA wydał sześć wyroków, w których uchylił zaskarżone decyzje KКУ i decyzje Wojewody oraz jeden wyrok, w którym oddalił skargę; wyroki sądu zostały wydane w terminie od 685 do 5 251 dni, licząc od wszczęcia postępowania oraz w terminie od 71 do 297, licząc od dnia otrzymania skargi;
- gmina wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁵² skargę kasacyjną od oddalonej skargi;
- NSA oddalił skargę w terminie 5 251 dni licząc od daty wszczęcia postępowania oraz terminie 1 043 dni, licząc od daty otrzymania skargi.

Zakończone postępowania komunalizacyjne trwały od 2 369 dni do 5 970 dni. Zgromadzona dokumentacja prowadzonych siedmiu postępowań komunalizacyjnych potwierdza, że Starosta dysponował wiedzą o etapie prowadzonego postępowania. Do Starostwa wpływały informacje/pisma dotyczące postępowań komunalizacyjnych z gminy, od Wojewody, od KКУ i sądów. Nieruchomości objęte procesem komunalizacyjnym w badanej próbie, stanowiły nieruchomości o klasoużytku dr. Nieruchomości te, przed zakończeniem postępowań komunalizacyjnych, były użytkowane jako drogi dojazdowe do nieruchomości przyległych i posiadały charakter ogólnodostępny. Po zakończeniu trzech postępowań w wyniku których skomunalizowano 13 nieruchomości, zmiany danych o nieruchomościach w EGiB zostały wprowadzone w terminie od dwóch⁵³ do czterech dni⁵⁴, licząc od daty otrzymania przez Starostwo informacji o zakończonym postępowaniu komunalizacyjnym.

W Starostwie formalnie nie był prowadzony odrębny od zasobu SP rejestr nieruchomości objętych postępowaniami komunalizacyjnymi, podlegających wyłączeniu na podstawie art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pracownicy Referatu Gospodarki Mieniem SP⁵⁵ w Wydziale Gospodarki Mieniem na własne potrzeby prowadzili robocze zbiory danych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 6).

(akta kontroli str. 897-911, 917-926, 2261-2263, 2310-2315)

⁵⁰ Dalej: KКУ.

⁵¹ Dalej: WSA.

⁵² Dalej: NSA.

⁵³ Wpisy w EGiB dotyczyły czterech nieruchomości skomunalizowanych.

⁵⁴ Wpisy w EGiB dotyczyły dziewięciu nieruchomości skomunalizowanych.

⁵⁵ Dalej: Referat.

1.10. W latach 2022-2025 zadania związane bezpośrednio z ewidencjonowaniem nierozdysponowanych nieruchomości SP nie były przedmiotem kontroli Wojewody. Wojewoda zarządził przeprowadzenie kontroli⁵⁶ spraw należących zgodnie z art. 7d Prawa geodezyjnego i kartograficznego do zadań Starosty, w zakresie prawidłowości prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a w szczególności oceny działań: 1) formalno-organizacyjnych; 2) tematów priorytetowych, tj.: jakości danych EGiB, jako podstawy do udostępniania danych na podstawie art. 21 i 24 ust. 3 pkt 4 i 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz procesu cyfryzacji zbiorów powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i automatyzacji jego funkcjonowania⁵⁷. Czynności kontrolne przeprowadzono od 5 marca do 29 maja 2024 r. Jakość danych EGiB była objęta kontrolą od początku 2022 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych. Dla tego obszaru wydano ocenę pozytywną z nieprawidłowościami. W zakresie aktualizacji EGiB w 15 przypadkach (z 30 badanych) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące przekroczenia terminu wprowadzania zmian w EGiB. Ustalonymi przyczynami powstania nieprawidłowości były braki kadrowe. Zalecenie pokontrolne dotyczyło zwiększenia obsady kadrowej o dwie osoby⁵⁸.

(akta kontroli str. 1514)

W informacji pozyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Wojewoda wskazał m.in., że przypominał cyklicznie o obowiązkach dotyczących prowadzenia i aktualizacji EZNSP (...), *działając w trybie art. 3 ust. 2a pkt 4 i 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, w ramach nadzoru nad ewidencjonowaniem nieruchomości SP, pismem z dnia 24 lutego 2025 r., zobowiązał starostów/prezydentów miast na prawach powiatu, do cyklicznego przedkładania wykazu: 1) nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości SP; 2) postępowań sądowych, sądowno-administracyjnych lub administracyjnych dotyczących nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości SP. (...) zagadnienia dotyczące ewidencjonowania nieruchomości, w tym w szczególności nierozdysponowanych, nie były przedmiotem stricte czynności kontrolnych (...). Powyższe wynikało z faktu, iż szczególny nacisk położono w tym okresie na zagadnienia związane z realizacją procedury aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu oraz wykonywania czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności, a zatem na działania mające bezpośredni wpływ na poziom uzyskiwanych dochodów z tytułu gospodarowania mieniem SP.*

(akta kontroli str. 2644-2663)

⁵⁶ Wystąpienie pokontrolne znak: GK-1.431.1.3.2024 z dnia 17 czerwca 2024 r.

⁵⁷ Stan usług danych przestrzennych, stopień cyfryzacji operatów archiwalnych, stan bieżącej cyfryzacji operatów pozytywna, Stan systemu do prowadzenia zasobu, stan e-usług dla wykonawców prac, Stan e-usług dla obywateli, Stan e-usług dot. obsługi narad koordynacyjnych, Struktura i dostosowanie baz danych, Format wymiany danych.

⁵⁸ Jedna osoba została zatrudniona w czasie trwania kontroli Wojewody, druga osoba powróciła do pracy po urlopie wychowawczym w październiku 2024 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2022-2025 EZNSP była prowadzona nierzetelnie, gdyż:

- 1) nie ujęto w niej nieruchomości budynkowych i lokalowych SP;
- 2) w 2022 r. ujęto w niej trzy nieruchomości o łącznej powierzchni 8,4457 ha (klasoużytek Ls), będące w użytkowaniu wieczystym Wolińskiego Parku Narodowego z siedzibą w Międzyzdrojach: 320704_5.0017.218/3 (8,1700 ha), 320704_5.0017.218/4 (0,2610 ha), 320704_5.0017.216/41 (0,0147 ha);
- 3) ujęto w niej nieruchomości, które były gruntami pokrytymi śródlądowymi wodami płynącymi w rozumieniu przepisów Prawa wodnego (klasoużytek Wp), w tym według stanu na 31 grudnia: 2022 r. - jedną (o powierzchni 0,0740 ha), 2023 r. - dwie (o łącznej powierzchni 0,0985 ha), 2024 r. - 19 (6,9393ha);
- 4) ujęto w niej nieruchomości, wobec których toczyły się postępowania komunalizacyjne, w tym według stanu na 31 grudnia: 2022 r. - 29 (o łącznej powierzchni 15,37 ha), 2025 r. - 43 (16,50 ha);
- 5) ujęto w niej nieruchomości stanowiące grunty leśne, które zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁵⁹ są rozumiane jako las, w tym według stanu na 31 grudnia: 2022 r. - siedem (o łącznej powierzchni 188,9238 ha), 2023 r. - trzy (184,3038 ha), 2024 r. - 11 (192,2829 ha) oraz na dzień pobrania danych, tj. 19 marca 2025 r. - 14 (198,6750 ha);
- 6) nie ujęto w niej nieruchomości SP, dla których w EGiB nie wskazano innego podmiotu władającego / gospodarującego, w tym: w 2022 r. - 60 (ze 158); w 2023 r. - 107 (z 406); w 2024 r. - 15 (z 382).

Starostowie zobowiązani zostali do gospodarowania nieruchomościami, w tym zasobem SP w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, realizując m.in. obowiązki wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z przepisami tej ustawy:

- 1) art. 23 ust. 1 pkt 1: starostowie ewidencjonują nieruchomości SP zgodnie z katastrem nieruchomości⁶⁰;
- 2) art. 21: do zasobu nieruchomości SP należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności SP i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste;
- 3) art. 21a: w skład zasobu nieruchomości SP nie wchodzi grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi w rozumieniu przepisów Prawa wodnego;
- 4) art. 228: w EZNSP nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności.

Gruntyami leśnymi powinno gospodarować PGL LP w związku z przejściem zarządu na podstawie art. 74 ust. 1 i ust. 3 ustawy o lasach. Zgodnie z ww. przepisami powstanie zarządu następuje z mocy prawa, a sporządzenie protokołu zdawczo-odbiorczego nie jest konieczne dla dokonania wpisu w księdze wieczystej czy EGiB, dla której to ewidencji wnioski o zmianę wpisu m.in. celem doprecyzowania ww. zagadnień może złożyć każda ze stron, w tym

⁵⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 567; dalej: ustawa o lasach.

⁶⁰ Do czasu przekształcenia EGiB w kataster nieruchomości przez użyte w ustawie pojęcie „kataster nieruchomości” rozumie się ewidencję gruntów i budynków oraz lokali prowadzoną przez starostów zgodnie z Prawem geodezyjnym i kartograficznym - art. 224 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

również starosta działający z urzędu na podstawie art. 24 ust. 2a pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

(akta kontroli str. 301-305, 491-814, 905-911, 2452-2458, 2461, 2665-2666, 2682-2708)

Starosta wyjaśnił:

- 1) Wynikało to z faktu, że dane wprowadzane do EZNSP były zgodne z informacjami zawartymi w EGiB, w której dominującym źródłem informacji o rodzaju nieruchomości jest klasyfikacja użytków gruntowych. W przypadkach, gdy dla danej działki ewidencyjnej wskazano klasoużytek świadczący o zabudowie (np. „Bi” – inne tereny zabudowane, „B” – tereny mieszkaniowe), nieruchomość ujmowano jako zabudowaną, natomiast informacje o budynkach były odnotowywane jako atrybuty działki, a nie jako osobne jednostki ewidencyjne. (...) W przypadku nieruchomości zabudowanych należy podkreślić, że wiele z budynków znajdujących się w zasobie SP jest w złym stanie technicznym. Obiekty te często wymagają pilnych remontów, prac zabezpieczających lub nawet kompleksowej modernizacji, co wiąże się z koniecznością poniesienia znacznych nakładów finansowych. Brak wystarczających środków na realizację tego typu zadań uniemożliwia efektywne wykorzystanie tych nieruchomości lub przygotowanie ich do dalszego rozdysponowania;
- 2) W EZNSP za 2022 r. ujęto trzy nieruchomości o łącznej powierzchni 8,4457 ha, oznaczone jako Ls (lasy), będące w użytkowaniu wieczystym Wolińskiego Parku Narodowego, ponieważ celem sporządzenia zestawienia było ujęcie pełnego zakresu nieruchomości, dla których SP figuruje jako właściciel, niezależnie od istniejących na tych gruntach praw rzeczowych. Zestawienie to sporządzono w oparciu o posiadane dane ewidencyjne, przy czym dla każdej nieruchomości wskazano, zgodnie ze stanem faktycznym, czy jest ona objęta użytkowaniem wieczystym, trwałym zarządem bądź innym ograniczonym prawem rzeczowym. W przypadku tych nieruchomości (...) informacja o ustanowionym użytkowaniu wieczystym została wykazana w przeznaczonych do tego rubryce zestawienia.
- 3) (...) W odniesieniu do części nieruchomości PGW WP nie ujawniło swojego prawa władania. Z tego względu organ, do czasu uregulowania tej rozbieżności, prewencyjnie wykazywał przedmiotowe nieruchomości w EZNSP, aby – w przypadku gdyby ostatecznie okazało się, że dana nieruchomość nie podlega przekazaniu do Wód Polskich – nie została pominięta ani zagubiona w dokumentacji zasobu.
- 4) Zestawienia nieruchomości SP w latach 2022–2024 były prowadzone w plikach Excel i wymagały ręcznego wprowadzania zmian dotyczących poszczególnych działek. Czynności te polegały często na powielaniu aktualizacji wprowadzanych w EGiB. Ze względu na dużą liczbę nieruchomości znajdujących się w Zasobie SP, proces ten był czasochłonny i rozłożony w czasie.
Należy przy tym pamiętać, że EZNSP jest zbiorem informacji o stanie nieruchomości znajdujących się w zasobie zarządzanym przez tutejsze Starostwo. Dlatego przyjęto zasadę, że z EZNSP wykreślane są wyłącznie te nieruchomości, wobec których zapadła prawomocna decyzja Wojewody o ich przekazaniu na rzecz gmin. Praktyka ta miała swoje uzasadnienie w konkretnej sytuacji prawno-faktycznej. Gmina Wolin, jako wnioskodawca w wielu postępowaniach komunalizacyjnych, wielokrotnie składała odwołania oraz skargi od wydawanych decyzji deklaratoryjnych. W rezultacie prawomocność takich decyzji była odsunięta w czasie nawet o kilka lat. W celu uniknięcia pominięcia jakiegokolwiek

działki, do momentu uprawomocnienia się decyzji była ona nadal wykazywana w EZNSP aż do momentu prawomocnego zakończenia postępowania.

- 5) *W stosunku do nieruchomości oznaczonych numerami 320701_5.0005.21, 320701_5.0005.36, 320701_5.0005.46, 320701_5.0005.47, co do których ujawniono formę władania jako „samoistne posiadanie” są w trakcie regulacji. Organ podjął kroki celem ustalenia następcy prawnego wskazanych w EGiB samoistnych posiadaczy, celem potwierdzenia, bądź zaprzeczenia ich gospodarowania przedmiotowymi nieruchomościami, co umożliwi wykreślenie samoistnego posiadania i przekazania w Zarząd Nadleśnictwu Gryfice.*

W stosunku do działek nr 320705_2.0017.183/3, 320705_2.0017.189/4, 320705_2.0017.36, 320705_2.0017.174/3, 320705_2.0017.187, 320705_2.0017.287, 320705_2.0017.288 informuję, że stanowią one dukt leśny, wobec czego przeprowadzono zmianę klasoużytku gruntów z „dr” na „ls” celem umożliwienia przejęcia nieruchomości przez stosowne nadleśnictwo. (...) W stosunku do działek nr: 320706_5.0039.91/6, 320706_5.0039.91/8, 320704_5.0017.216/58 organ podejmie kroki, celem przekazania ich w zarząd PGL LP.

- 6) *Gospodarka nieruchomościami to proces dynamiczny i podlegający ciągłym zmianom. Obejmuje m.in. podziały nieruchomości, ich sprzedaż, nabywanie do zasobu oraz inne formy przekształceń, co świadczy o jej żywym i stale ewoluującym charakterze. Z tego względu organ prowadzący zestawienie nieruchomości SP w formie ręcznych zbiorów w plikach Excel dokładał wszelkich starań, aby dane były rzetelne i aktualne. Niemniej jednak napotykał na wiele trudności w utrzymaniu pełnej zgodności ze stanem wykazywanym w EGiB. (...) należy zaznaczyć, że pracownicy merytoryczni Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami, ze względu na szereg innych obowiązków służbowych, nie zawsze byli w stanie na bieżąco aktualizować wszystkie informacje w danym roku. Warto w tym miejscu przypomnieć, że dotychczasowe zbiory EZNSP były prowadzone w formie arkuszy Excel, co wiązało się z koniecznością ręcznego przeglądu i weryfikacji ok. 6 tysięcy pozycji. Często dochodziło do sytuacji, w których dany obręb był weryfikowany np. w czerwcu, a następnie kontynuowano pracę nad innymi obrębami. Ze względu na ograniczenia czasowe nie było możliwości ponownego sprawdzenia wcześniej przeanalizowanych danych. W efekcie, jeżeli zmiana w EGiB została wprowadzona np. w listopadzie, nie była ona już ujęta w EZNSP w tym samym roku. Dane te były korygowane dopiero przy kolejnej weryfikacji – w roku następnym. Ze względu na dużą liczbę nieruchomości znajdujących się w EZNSP zdarzały się również incydentalne przypadki pominięcia pojedynczych pozycji w zestawieniu. Podkreślamy jednak, że nie miały one charakteru umyślnego i wynikały wyłącznie z ludzkiego błędu w toku pracy nad rozbudowanym zasobem danych.*

(akta kontroli str. 2449, -2450, 2461-2462, 2686-2687)

- 2.** *Sprawozdania roczne z gospodarowania nieruchomościami SP za lata 2022-2024 były sporządzane nierzetelnie, gdyż dane liczbowe nieruchomości SP i wielkość powierzchni na koniec roku wykazane w sprawozdaniach były niezgodne z ewidencjami prowadzonymi w Starostwie.*

W sprawozdaniach wykazano nieruchomości SP ogółem⁶¹: w 2022 r. - 4 130 (13 859,055 ha); 28 budynków (3 850,19 m²); trzy lokale (133,86 m²); w 2023 r. -

⁶¹ Z uwzględnieniem wyjaśnień Kierownika Referatu Gospodarki Mieniem Powiatu.

4 130 (13 859,055 ha); 28 budynków (3 850,19 m²); dwa lokale (66,88 m²); w 2024 r. - 4 142 (16 406,63 ha); 23 budynki (3 763 m²); jeden lokal (66,88 m²) oraz grunty oddane w użytkowanie wieczyste (niewchodzące w zasób SP) w 2022 r. - 1 199 (6 049,314 ha), w 2023 r. - 1 197 (6 048,3467 ha), w 2024 r. - 1 314 (6 060,3127 ha). Wobec powyższego nieruchomości w zasobie SP byłoby: w 2022 r. - 2 931 (7 809,7410 ha), 2023 r. - 2 933 (7 810,7083 ha), w 2024 r. - 2 828 (10 346,3173 ha).

Natomiast według danych z:

- 1) ewidencji pozabilansowej⁶² (tylko w odniesieniu do nieruchomości gruntowych SP) w sprawozdaniach dane o nieruchomościach SP ogółem zostały zaniżone o: w 2022 r. i 2023 r. - 541 (8 223,4472ha), w 2024 r. - 802 (6 354,0682 ha);
- 2) EZNSP⁶³ (tylko w odniesieniu do nieruchomości gruntowych) w porównaniu do informacji zamieszczonych w sprawozdaniach, wyliczone dane dotyczące liczby nieruchomości w zasobie SP zostałyby zaniżone o: w 2022 r. - 650 (7 310,7774 ha), w 2023 r. - 183 (1 880,6849 ha), w 2024 r. - 572 (5 659,3088 ha);
- 3) EGiB w porównaniu do informacji zamieszczonych w sprawozdaniach wyliczone dane dotyczące nierozdysponowanych nieruchomości gruntowych zostałyby zaniżone o: w 2022 r. - 3 072 (17 222,7606 ha), w 2023 r. - 3 309 (16 476,4281 ha), w 2024 r. - 3 522 (13 962,1345 ha), a w przypadku nieruchomości budynkowych zawyżone o: w 2022r. - siedem (844,38 m²), w 2023 r. - sześć (1 153 m²), a w 2024 r. zaniżone o jedną nieruchomość (1 011,54 m²).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ewidencja nieruchomości powinna być zgodna z katastrzem. Zgodnie z art. 21 Prawa geodezyjnego i kartograficznego dane zwarte w EGiB stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Zgodnie z art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami starosta sporządza roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami zasobu i przekazuje je wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Rzetelne sprawozdania sporządzane przez starostę powinny przedstawiać wiarygodne i kompletne dane z gospodarowania zasobem nieruchomości SP.

(akta kontroli str. 257-259, 308-309, 342-399, 491-814, 2665-2666)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Mieniem z upoważnienia Starosty wyjaśniła: *Stwierdzona nierzetelność w tych sprawozdaniach nie była zamierzona. Przyczyną rozbieżności pomiędzy danymi wykazywanymi w sprawozdaniach a ewidencją nieruchomości prowadzoną w Starostwie był przede wszystkim brak odpowiedniego narzędzia informatycznego, które umożliwiałoby bieżącą synchronizację i automatyczne uzgadnianie danych. Sprawozdania były sporządzane ręcznie przez pracowników merytorycznych Wydziału Gospodarki Mieniem, a dane były wprowadzane i aktualizowane w programie Excel, który nie był w żaden sposób*

⁶² W ewidencji pozabilansowej wykazano nieruchomości SP na koniec 2022 r. i 2023 r. - 4 671 (5 635,6078 ha), na koniec 2024 r. - 4 944 (22 760,6982 ha).

⁶³ W EZNSP wykazano nieruchomości SP: na koniec 2022 r. - 3 581 (15 120,5184 ha), 2023 r. - 3 116 (9 691,3932 ha), 2024 r. - 3 400 (16 005,6261 ha).

powiązany z bazą EGiB. Należy również podkreślić, że w tego typu ręcznych procesach zawsze istnieje ryzyko wystąpienia błędu ludzkiego, który mógł mieć wpływ na końcowy wynik sprawozdania. Jednocześnie z naszej perspektywy wszystkie dane wydawały się poprawne i spójne, a ewentualne niezgodności nie były widoczne na etapie sporządzania sprawozdań. Należy też zaznaczyć, że przekazane w ustawowym terminie sprawozdania roczne zostały przyjęte przez Wojewodę bez zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 2452-2459)

3. Stwierdzono niespójność danych informacji i danych, dotyczących nierozdysponowanych nieruchomości SP, wykazanych w EZNSP i EGiB w zakresie powierzchni jednej nieruchomości (z 20 badanych). Powierzchnia nieruchomości 320705_2.0013.140/4 wynosiła: w EZNSP - 0,0502 ha, w EGiB - 0,0504 ha.

(akta kontroli str. 306, 2665-2666)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Mieniem z upoważnienia Starosty wyjaśniła: *Niezgodność danych dotyczących powierzchni nieruchomości (...) wynika z przeprowadzonej w 2021 r. modernizacji EGiB w obrębie, w którym położona jest przedmiotowa nieruchomość. Zmiana powierzchni została wprowadzona do EGiB w wyniku aktualizacji danych geodezyjnych, jednak mogła nie być przekazana do wydziału odpowiedzialnego za prowadzenie EZNSP lub nie została wychwycona w trakcie ręcznego wprowadzania danych do tej ewidencji. W tamtym czasie baza EZNSP była prowadzona ręcznie, co zwiększało ryzyko pominięcia drobnych zmian, takich jak korekty powierzchni o kilka metrów kwadratowych.*

(akta kontroli str. 2452-2460)

4. Nie wprowadzono do EZNSP wszystkich informacji i danych o nieruchomościach, określonych w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym:

- wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez SP praw do nieruchomości w przypadku braku księgi wieczystej ;
- przeznaczenia nieruchomości w MPZP, a w przypadku jego braku przeznaczenia w SUIKZP gminy,
- wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości SP;
- informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości;
- informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

(akta kontroli str. 306-307, 2664-2666)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Mieniem z upoważnienia Starosty wyjaśniła: *Zasób nieruchomości SP położony na terenie powiatu kamieńskiego – z uwzględnieniem nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste innym podmiotom – obejmuje około 5,5 tys. pozycji. W latach 2022–2024 inwentaryzacja zasobu prowadzona była w sposób ręczny, co oznaczało, że każda nieruchomość podlegała indywidualnej analizie oraz aktualizacji – m.in. w zakresie zmian wynikających z podziałów geodezyjnych czy zmian oznaczeń w EGiB. Proces ten był rozłożony w czasie i realizowany sukcesywnie przez pracowników wydziału, którzy wykonywali również inne czynności wynikające z ich zakresu obowiązków. W konsekwencji zdarzały się sytuacje, w których po zakończeniu prac inwentaryzacyjnych w jednym obrębie (np. w styczniu), a przed ich rozpoczęciem w kolejnym obrębie, następowały zmiany w EGiB, które nie mogły już zostać*

ponownie zweryfikowane w ramach bieżącego etapu prac. Tym samym zmiany te, wprowadzone były przy ponownym analizowaniu zasobu w roku następującym. Przy tak dużej liczbie nieruchomości, bieżąca ręczna aktualizacja szczegółowych danych dla każdej z nich jest zadaniem czasochłonnym i organizacyjnie wymagającym. Dodatkowym utrudnieniem była niemożność bezpośredniego zintegrowania ówczesnych zestawień z bazą EGiB, co wymagało każdorazowego ręcznego wprowadzania danych i utrzymywania ich aktualności w różnych, niezależnych od siebie plikach Excel. Równocześnie organ był zobowiązany do prowadzenia kilku zestawień równoległych – np. na potrzeby KZN, który wymaga m.in. informacji o obowiązującym MPZP lub SUIKZP. Niezgodność układu danych pomiędzy poszczególnymi zestawieniami dodatkowo komplikowała sprawne i systematyczne nanoszenie zmian. Ponadto, w latach 2022–2024 Wydział borykał się ze zmianami kadrowymi, co miało bezpośredni wpływ na płynność i zakres wykonywanych zadań. W związku z tym, priorytetowo traktowano aktualizację danych kluczowych dla identyfikacji nieruchomości, odkładając wprowadzenie niektórych informacji mniej istotnych z punktu widzenia bieżącego zarządzania zasobem. Warto jednak zaznaczyć, że dane (...) nie są utracone – znajdują się one w dokumentacji źródłowej w formie papierowej (np. decyzjach administracyjnych, umowach cywilnoprawnych, aktach użytkowania wieczystego) i mogą zostać pozyskane na bieżąco, np. poprzez publiczne serwisy udostępniające dane o planowaniu przestrzennym (takie jak GISON). W przypadku opłat z tytułu użytkowania wieczystego, dane te przechowywane są w dedykowanych teczках przypisanych do konkretnego użytkownika nieruchomości SP. W celu usprawnienia procesu wprowadzenia danych do różnych zasobów, na koniec 2024 r. organ zainwestował w nowoczesne oprogramowanie zintegrowane z bazą EGiB, które umożliwi automatyczne pobieranie i codzienną aktualizację danych dotyczących nieruchomości SP. System ten pozwala również na generowanie raportów tematycznych oraz ogranicza konieczność ręcznego prowadzenia wielu odrębnych zestawień. Od stycznia 2025 r. trwa proces sukcesywnego uzupełniania danych w nowym systemie, co znacząco usprawni zarządzanie zasobem i zapewni większą kompletność oraz aktualność danych.

(akta kontroli str. 2413-2418, 2430-2431)

5. W ewidencji pozabilansowej w latach 2022-2024 nie ujęto wszystkich nieruchomości budynkowych i lokalowych SP oraz nieruchomości gruntowych objętych postępowaniami komunalizacyjnymi, co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie nieruchomości, w tym: w 2022 r. - 26 i w 2024 r. - 20 nieruchomości.

Rzetelnie prowadzona ewidencja na koncie pozabilansowym 010-12 powinna obejmować wszystkie nieruchomości SP, którymi gospodaruje Starosta. Rzetelnie przeprowadzona inwentaryzacja nieruchomości SP na koniec roku ujawniłaby wszelkie niezgodności / różnice, które po dokonaniu stosownych korekt zapewniałyby ujęcie w ewidencji pozabilansowej całego powierzonego Staroście mienia SP.

(akta kontroli str. 491-814, 898, 905-907, 912-916)

Starosta wyjaśnił: *Konieczność wprowadzenia ok. 5,5 tys. nieruchomości, wraz ze szczegółowymi informacjami, stanowiła czynność bardzo czasochłonną. Z tego względu, w ewidencji pozabilansowej wykazywano wyłącznie nieruchomości gruntowe, ponieważ dane dotyczące wszelkich składników majątku ujmowano łącznie z gruntem – jako nieruchomości zabudowane.*

W zakresie nieruchomości objętych postępowaniami komunalizacyjnymi Starosta wyjaśnił: (...) *ponieważ w ocenie organu wydanie decyzji deklaratoryjnej przez Wojewodę było równoznaczne z potwierdzeniem, że prawo własności do danej nieruchomości przysługuje właściwej gminie. W związku z tym uznawano, że nieruchomości te nie stanowią już elementu zasobu SP, ani składnika majątkowego, który należałoby wykazywać w ewidencji pozabilansowej.*

(akta kontroli str. 2452-2458, 2465, 2558-2562, 2565)

NIK zwraca uwagę, że po uzyskaniu przez Starostę informacji o złożeniu odwołania od pozytywnej decyzji Wojewody, postępowanie komunalizacyjne nie zostało zakończone i nieruchomości powinny zostać na nowo ujęte w ewidencji pozabilansowej do czasu ich skomunalizowania.

6. Nie prowadzono formalnego odrębnego od zasobu SP rejestru/wykazu nieruchomości przeznaczonych do komunalizacji oraz objętych postępowaniem komunalizacyjnym, podlegających wyłączeniu na podstawie art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w odniesieniu do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności.

(akta kontroli str. 2261-2263, 2310-2315)

Starosta wyjaśnił: *Organ dysponuje wewnętrznym wykazem nieruchomości przeznaczonych do skomunalizowania opartym na spisach przekazanych przez stosowne gminy (oprócz Gminy Wolin). Ponadto posiada wewnętrzny spis z ręcznie naniesionymi uwagami i zmianami, nieruchomości objętych już takim postępowaniem. Przedmiotowe spisy zawierają przede wszystkim takie informacje jak: nr działki, obręb, gmina, ponadto w stosunku do działek objętych postępowaniem informację nt. ewentualnej decyzji komunalizacyjnej, odwołania od ww. decyzji, informacja o zakończeniu komunalizacji.*

(akta kontroli str. 2379-2383, 2389)

Zdaniem NIK, przedłożony do kontroli wewnętrznie prowadzony spis działek drogowych przekazanych do komunalizacji przedstawia stan niektórych nieruchomości według dnia jego sporządzenia. Naniesione odręcznie przez pracowników adnotacje i uwagi w terminie późniejszym nie dają pełnych informacji o poszczególnych etapach procesu komunalizacji. Skoro nieruchomości, wobec których toczy się postępowanie komunalizacyjne z mocy prawa na podstawie ustawy komunalizacyjnej powinny być wyłączone z EZNSP, to prowadząc taki rejestr / wykaz zapewnia się pozyskiwanie aktualnej i kompleksowej wiedzy na temat każdej nieruchomości przeznaczonej do komunalizacji oraz objętej postępowaniem komunalizacyjnym, a tym samym zapewnia się rzetelność prowadzonego zasobu SP, umożliwiając bieżącą aktualizację danych w zakresie zakończonych postępowań, także tych odmownych. Uwzględniając jednocześnie fakt, że wyłączeniu z zasobu SP podlegają jedynie nieruchomości SP komunalizowane z mocy prawa na podstawie ustawy komunalizacyjnej. Ponadto, za zasadnością ewidencjonowania tych nieruchomości w odrębnym rejestrze / wykazie przemawia także fakt, że w przypadku gdy nieruchomość przeznaczona do komunalizacji lub objęta postępowaniem komunalizacyjnym nie znajduje się w faktycznym posiadaniu innego podmiotu, to na Staroście, działającym w imieniu i na rzecz SP, spoczywa obowiązek gospodarowania tą nieruchomością, w tym opłacania za nią podatku od nieruchomości i podatku leśnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Starosty w latach 2022-2025 w zakresie prowadzonej ewidencji zasobu nierozdysponowanych nieruchomości SP, w tym aktualizacji i weryfikacji danych, ich zgodności z katastrzem nieruchomości (EGiB), sposobu ich ewidencjonowania w EZNSP i w ewidencji pozabilansowej NIK ocenia negatywnie.

Starosta opracowywał roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP według przyjętego wzoru i terminowo je przekazywał do Wojewody. Sporządzał je jednak nierzetelnie.

Starosta nie prowadził odrębnego rejestru/wykazu nieruchomości SP, które zostały przeznaczone do komunalizacji i wobec których toczyło się postępowanie komunalizacyjne.

2. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

2.1. Struktura organizacyjna Starostwa była dostosowana do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami SP.

Zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami SP, w tym nieruchomościami nierozdysponowanymi, przypisane zostały Referatowi w Wydziale Gospodarki Mieniem oraz Wydziałowi Geodezji i Kartografii⁶⁴.

Do zadań Referatu w powyższym zakresie należało: 1) prowadzenie spraw związanych z gospodarowaniem nieruchomościami będącymi w zasobie SP; 2) zatwierdzanie klasyfikacji gruntów; 3) prowadzenie spraw z zakresu wywłaszczenia nieruchomości, odszkodowań i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości; 4) współpraca z Agencją Nieruchomości Rolnych SP oraz z jednostkami samorządu terytorialnego; 5) stwierdzenie wygaśnięcia dotychczasowych decyzji o ustanowieniu użytkowania na rzecz spółdzielni, osób fizycznych a także innych niepaństwowych jednostek organizacyjnych; 6) zwrot gruntów pod budynkami i działek rolnych w dożywotnim użytkowaniu rolników; 7) prowadzenie ewidencji majątku SP pozostającego w gestii starosty, zbywanie, nabywanie i zamiana majątku SP; 8) użytkowanie wieczyste majątku SP, jego znoszenie i przekształcenie w prawo własności; regulowanie prawa własności gospodarstw rolnych; prowadzenie spraw z zakresu komunalizacji mienia.

(akta kontroli str. 930-1005)

Do zadań Wydziału Geodezji należało m.in.: 1) prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym: prowadzenie dla obszaru powiatu EGiB, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, gleboznawczej klasyfikacji gruntów; tworzenie, prowadzenie i udostępnianie dla obszaru powiatu baz danych, określonych w art. 4 ust. 1a pkt 7, 10, 12 Prawa geodezyjnego i kartograficznego; tworzenie i udostępnianie dla obszaru powiatu standardowych opracowań kartograficznych, co najmniej w jednej ze skal, o których mowa w art. 4 ust. 1e pkt 1i 2 ww. ustawy; 2) koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu; 3) zakładanie osnów szczegółowych; 4) przeprowadzanie powszechnej taksacji nieruchomości oraz opracowywanie i prowadzenie map i tabel taksacyjnych dotyczących nieruchomości; 5) ochrona

⁶⁴ Dalej: Wydział Geodezji.

znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych; 6) prowadzenie postępowań w zakresie scalania i wymiany gruntów.

(akta kontroli str. 1038-1039)

We wszystkich latach okresu objętego kontrolą zadania w zakresie gospodarowania nieruchomościami SP realizowało 23 pracowników Starostwa, z tego w Referacie - ośmiu, w Wydziale Geodezji - 15. Szczegółowe zadania realizowane na poszczególnych stanowiskach zostały określone w zakresach czynności. Przyjęcie obowiązków wszyscy pracownicy potwierdzili podpisem.

(akta kontroli str.1006-1034, 1040-1096,1103-1106)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Mieniem oraz pięciu pracowników Referatu (z sześciu) nie miało kierunkowych kwalifikacji w związku z wykonywanymi obowiązkami. Jedna osoba ukończyła studia podyplomowe w zakresie wyceny nieruchomości i przedsiębiorstw oraz pośrednictwo i zarządzanie nieruchomościami. Sześć osób posiadało wykształcenie wyższe⁶⁵, a pozostałe dwie wykształcenie średnie⁶⁶. Staż pracy pracowników wynosił: do jednego roku - jedna osoba; od dwóch do ośmiu lat - cztery osoby; od 10 do 12 lat - dwie osoby; powyżej 22 lat - jedna osoba. Ponadto, specjalista i naczelnik Wydziału Gospodarki Mieniem posiadali wieloletnie (ponad 15 lat) doświadczenie zawodowe w innych podmiotach, w których pośrednio zajmowali się zagadnieniami związanymi z gospodarką nieruchomościami⁶⁷. Staż pracy pracowników Referatu umożliwiał prawidłowe wykonywanie powierzonych obowiązków.

W latach 2022-2025 (do zakończenia kontroli) wszyscy pracownicy Wydziału Gospodarki Mieniem brali udział w trzech szkoleniach tematycznie dotyczących nieruchomości w trybie on-line: „Ustawa o własności lokali w praktyce i orzecznictwie. Najnowsze zmiany w ustawie oraz konsekwencje tych zmian”, „Odszkodowania za nieruchomości przejmowane pod drogi publiczne”, „Kompleksowo o przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości – co dalej z rugowaniem prawa użytkowania wieczystego z systemu polskiego prawa”. Pracownicy Wydziału Gospodarki Mieniem uczestniczyli także w innych szkoleniach niezwiązanych tematycznie z gospodarką nieruchomościami⁶⁸.

Wszyscy pracownicy Referatu mieli dostęp do przeglądu EGiB prowadzonej w systemie GEO-INFO oraz do przeglądu EZNSP w bazach danych w NWP, NSP i programie i.Mienie. Pięciu pracowników Referatu miało uprawnienia do modyfikacji i zatwierdzania danych w EZNSP.

(akta kontroli str. 1035-1037)

⁶⁵ Dwie osoby o kierunku zarządzanie i marketing (starszy inspektor, inspektor), po jednej osobie o kierunku: turystyka i rekreacja (inspektor), zarządzanie zasobami ludzkimi (inspektor), ekonomia (pomoc administracyjna), chemia (naczelnik).

⁶⁶ Liceum ogólnokształcące i technikum melioracji wodnych.

⁶⁷ Specjalista – 17 lat i siedem miesięcy w Agencji Nieruchomości Rolnych/ Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa na stanowisku głównego specjalisty; naczelnik – 15 lat 9 miesięcy w Zakładzie Wodociągów i Kanalizacji na stanowisku dyrektora.

⁶⁸ Pięciu pracowników brało udział w szkoleniu „Platforma e-PUAP i jej miejsce w obiegu dokumentów w Urzędzie – praktyczne warsztaty” oraz jeden pracownik uczestniczył w cyklu szkoleń organizowanych w ramach projektu „Standardy obsługi inwestora w samorządach województwa zachodniopomorskiego”.

W Wydziale Geodezji wykształceniem wyższym legitymowało się dziesięć osób, w tym cztery w zakresie geodezji i jedna w zakresie gospodarki nieruchomościami⁶⁹, a pozostałe sześć osób wykształceniem średnim⁷⁰.

Staż pracy pracowników wynosił⁷¹: od pięciu do siedmiu lat – trzy osoby, od 13 do 20 lat – trzy osoby, od 24 lat do 29 lat – pięć osób, od 40 do 50 lat – cztery osoby. W latach 2022-2025 14 pracowników (z 15) odbyło szkolenia tematycznie związane z realizowanymi zadaniami, z tego: 13 uczestniczyło w webinarach SYSTHERM⁷²; pięciu uczestniczyło w szkoleniach i konferencjach Głównego Geodety Kraju; trzech uczestniczyło w szkoleniach Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii; trzech uczestniczyło w szkoleniach i konferencjach Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego; trzech uczestniczyło w szkoleniach dotyczących prowadzenia EGIB, dwóch uczestniczyło w szkoleniu w zakresie zasad przeprowadzania klasyfikacji gleboznawczej gruntów.

Prowadzenie baz danych, w tym ich aktualizacji oraz udostępniania przypisano: wszystkim pracownikom do EGIB, ośmiu pracownikom do bazy danych szczegółowych osnów geodezyjnych (BDSOG), pięciu pracownikom do rejestru cen nieruchomości (RCN), 11 pracownikom do bazy danych obiektów topograficznych (BDOT), 11 pracownikom do geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT).

(akta kontroli str. 1106)

W celu ograniczenia ryzyk związanych z gospodarowaniem nieruchomościami SP Starosta wprowadził następujące procedury:

- ustalania minimalnych stawek czynszu za dzierżawę i najem nieruchomości SP oraz zasad ustalania wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego⁷³;
- ustalenia zasad udostępniania nieruchomości SP na terenie powiatu kamieńskiego na potrzeby infrastruktury technicznej i ustanawiania służebności oraz stawek opłat za ich udostępnienie⁷⁴;
- każdorazowo określające przeznaczenie nieruchomości do oddania w dzierżawę, najem, użyczenie, sprzedaż, ustanawiania służebności – stanowiące podstawę do podejmowania czynności cywilnoprawnych;
- w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania procedury procesu windykacji należności⁷⁵.

Powyższe regulacje stanowiły również podstawę do gospodarowania nieruchomościami nierozdysponowanymi. Wdrożone regulacje wewnętrzne

⁶⁹ Pozostałe osoby posiadały wykształcenie wyższe w zakresie informatycznym, ochrony środowiska, zarządzania przedsiębiorstwem, turystyki, bezpieczeństwa narodowego.

⁷⁰ Trzy osoby w zakresie geodezji, po jednej osobie w zakresie zarządzania informacją, ochrony środowiska, ogólnym.

⁷¹ Staż pracy w jednostkach wykonawstwa od trzech do siedmiu lat - trzy osoby; od 14 do 18 lat - trzy osoby; od 21 do 24 lat - dwie osoby; staż pracy w administracji publicznej od pięciu do dziewięciu lat - pięć osób; od 10 do 17 lat - cztery osoby; od 21 do 26 lat - sześć osób.

⁷² Webinarium dotyczyło obsługi Systemu Informacji Przestrzennej GEO-INFO oraz jego nowych modułów.

⁷³ Zarządzenie Nr Or.120.43.2020.ADC z 25 marca 2020 r. ze zm., zarządzenie Nr Or.120.8.2022.ADC z 1 lutego 2022 r. ze zm., zarządzenie Nr Or.120.32.2023.ADC z 1 marca 2023 r. ze zm., zarządzenie Nr Or.120.18.2024.ADC z 15 lutego 2024 r. ze zm., zarządzenie Nr Or.120.23.2025.ADC z 28 lutego 2025 r.

⁷⁴ Zarządzenie Nr OR.120.38.2023. KJ z 10 marca 2023 r. i zarządzenie Nr OR.120.50.2025. KJ z 23 kwietnia 2025 r.

⁷⁵ Zarządzenie Nr OR.120.37.2016.ET z 20 grudnia 2016 r.

odpowiadały na zidentyfikowane zagrożenia i umożliwiały właściwe zarządzanie mieniem SP.

(akta kontroli str. 1154-1233)

2.2. W latach 2022-2025 Starosta, będący organem administracji geodezyjnej i kartograficznej, realizował zadania przy pomocy geodety powiatowego. W okresie objętym kontrolą nie dochodziło do zmian na stanowisku geodety powiatowego. Zatrudniona na tym stanowisku osoba spełniała wymogi⁷⁶ określone w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni⁷⁷. Ciągłość realizacji zadań przy pomocy geodety powiatowego została zapewniona. W zakresie czynności geodety powiatowego przypisano m.in.: dbanie o sprawną realizację zadań dotyczących tworzenia, prowadzenia i udostępniania dla obszaru powiatu baz danych, w tym EGiB.

(akta kontroli str. 1097-1105)

2.3. Na podstawie art. 23 ust. 1da ustawy o gospodarce nieruchomościami, (w związku z art. 5 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw⁷⁸) na starostów nałożony został obowiązek sporządzania planu wykorzystania zasobu nieruchomości SP oraz przedkładania go wojewodzie celem akceptacji, co najmniej na dwa miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu.

Starosta wyjaśnił, że plany wykorzystania zasobu nieruchomości SP były sporządzane według kryteriów wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, wytycznych Wojewody oraz lokalnymi uwarunkowaniami gospodarczymi i przestrzennymi oraz nie wymagały konsultacji z Wojewodą.

W ramach konsultacji Wojewoda ustalił jedynie formę opracowania planu. Kryteria, jakie były brane pod uwagę, to m.in.: obecny sposób zagospodarowania nieruchomości i ich przydatność do realizacji zadań publicznych, stan prawny i techniczny nieruchomości, obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego lub decyzje o warunkach zabudowy, możliwość sprzedaży, dzierżawy, użyczenia lub oddania w trwałą zarząd.

(akta kontroli str. 2379-2384)

Pierwszy plan wykorzystania zasobu należało sporządzić w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. do 8 marca 2022 r.⁷⁹ Plany wykorzystania zasobu nieruchomości SP zostały przekazane Wojewodzie do zatwierdzenia 30 marca 2022 r.⁸⁰ (na lata 2022-2024) i 31 października 2024 r. (na lata 2025-2027).

(akta kontroli str. 1117, 1128)

⁷⁶ Geodeta powiatowy posiadał: wykształcenie wyższe o kierunku geodezja i kartografia; uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii nadane przez Głównego Geodetę Kraju, tj. uprawnienia zawodowe w zakresach: 1) geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne; 2) rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych; 26-letni staż pracy w organach jednostek samorządu terytorialnego oraz korzystał w pełni z praw cywilnych i obywatelskich.

⁷⁷ Dz. U. nr 249 poz. 2498.

⁷⁸ Dz. U. poz. 1561; dalej: ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁷⁹ Ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (ogłoszona - 25 sierpnia 2021 r., weszła w życie - 8 września 2021 r.).

⁸⁰ Tj. 23 dni po terminie.

W informacji pozyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Wojewoda poinformował: (...) *Z uwagi na sygnalizowany przez szereg podległych jednostek brak dostępności do bazy NWP, która stanowiła podstawowe narzędzie ewidencjonowania nieruchomości, niezbędne do sporządzenia zestawienia nieruchomości dla potrzeb opracowania wym. planu, przy jednoczesnym podjęciu prób przywrócenia jej funkcjonalności - termin sporządzenia planu określono na dzień 30 marca 2022 r. Wydłużenie tego okresu wynikało również z obowiązującego w tym okresie stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 i ustanowienia, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r., określonych ograniczeń, nakazów i zakazów. Tak określony termin pozwolił starostwom powiatowym na właściwe i zgodne z wytycznymi, określonymi przez wojewodę, opracowanie planu wykorzystania zasobu, które to jednostki dysponując zwykle nieliczną obsadą osobową, realizującą zadania zlecone, wykonując jednocześnie inne zadania w tym zakresie zlecone.*

(akta kontroli str. 2644-2651, 2654-2655)

Plany wykorzystania zasobu nieruchomości SP dotyczyły nieruchomości udostępnionych jak i nierozdysponowanych. Plany te zawierały prognozę udostępniania zasobu SP oraz przewidywane wydatki i wpływy do budżetu państwa z tytułu jego zagospodarowania. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024 w okresie jego obowiązywania zakładał także systematyczną aktualizację opłat rocznych za nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2025-2027 zawierał zestawienie nieruchomości SP wchodzących w skład zasobu na dzień sporządzenia planu⁸¹ z podziałem na nieruchomości o0ddane w użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, dzierżawę, najem i użyczenie oraz według klasoużytków w ujęciu liczbowym i ogólnie zajmowanej powierzchni, zakładał także systematyczną analizę stanu zagospodarowania oraz sposobu wykorzystania nieruchomości, regulację ich stanu prawnego, aktualizację opłat rocznych za nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd oraz podejmowanie działań niezbędnych dla zachowania stanu władania oraz uzyskiwania należnych pożytków z nieruchomości zasobu. Plany wykorzystania zasobu nieruchomości SP zawierały elementy wymienione w art. 23 ust. 1db ustawy o gospodarce nieruchomościami. Cele wskazane w planach wykorzystania zasobu na lata 2022-2024 oraz na lata 2025-2027 były ustalone prawidłowo, tj. obejmowały dany rok i były mierzalne. Mierniki ustalono w liczbach nieruchomości⁸² i w zł. Wojewoda zatwierdził plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP: na lata 2022-2024 - 20 października 2022 r. (wpływ do Starostwa 2 listopada 2022 r.); na lata 2025-2027 - 15 kwietnia 2025 r. (wpływ do Starostwa 18 kwietnia 2025r.). W planie wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024 zawarto zestawienie zasobu nieruchomości z prognozowanym udostępnieniem: 1) do sprzedaży łącznie 20 nieruchomości: w 2022 r. - siedem; w 2023 r. - sześć; w 2024 r. - siedem; 2) do oddania w użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, najem, dzierżawę, użyczenie łącznie 90 nieruchomości: w 2022 r. - 25; w 2023 r. - 36; w 2024 r. - 29.

⁸¹ W planie wykorzystania zasobu SP na lata 2025-2027 nie określono dnia jego sporządzenia.

⁸² Z dodatkowym szczegółowym opisem nieruchomości SP.

Prognozowane wydatki obejmowały: 1) utrzymanie nieruchomości⁸³: w 2022 r. - 40 tys. zł; w 2023 r. - 42 tys. zł; w 2024 r. - 44 tys. zł; 2) podziały geodezyjne: w 2022 r. - 25 tys. zł; w 2023 r. - 20 tys. zł; w 2024 r. - 16 tys. zł; 3) wyceny nieruchomości przeznaczonych do udostępniania, aktualizacji, nabywania: w 2022 r. - 81 tys. zł; w 2023 r. - 50 tys. zł; w 2024 r. - 55 tys. zł; 4) inne⁸⁴: w 2022 r. - 90,5 tys. zł; w 2023 r. - 340 tys. zł; w 2024 r. - 40 tys. zł.

Prognozowane dochody obejmowały: 1) wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego: w 2022 r. - 3 700 tys. zł; w 2023 r. - 3 840 tys. zł; w 2024 r. - 3 850 tys. zł; 2) wpływy z opłat z tytułu trwałego zarządu: w 2022 r. - 64 tys. zł; w 2023 r. i 2024 r. po 65 tys. zł; 3) wpływy z opłat przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności: w 2022 r. - 440 tys. zł; w 2023 r. - 360 tys. zł; w 2024 r. - 330 tys. zł; 4) wpływy z najmu: w 2022 r. - 4 tys. zł; w 2023 r. - 4,2 tys. zł; w 2023 r. - 4,3 tys. zł; 5) wpływy z dzierżawy (brutto): w 2022 r. - 600 tys. zł; w 2023 r. - 620 tys. zł; w 2023 r. - 640 tys. zł; 6) wpływy z ustanowienia służebności: w 2022 r. - 3,7 tys. zł; w 2023 r. - 4 tys. zł; w 2024 r. - 4,5 tys. zł.

W latach 2025-2027 Starosta planował zagospodarowanie nieruchomości SP w następujący sposób: 1) sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste w formie przetargów i bezprzetargowo łącznie 30 nieruchomości: w 2025 r. - 10; w 2026 r. - dwie; w 2027 r. - trzy; zbywanie w drodze roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego, o którym mowa w art. 198g ustawy o gospodarce nieruchomościami: w 2025 r. - 9; w 2026 r. - 3; w 2027 r. - 3; 2) darowizna bez wskazania liczby nieruchomości; 3) oddanie w najem, dzierżawę: w 2025 r. - 16,2264 ha; w 2026 r. - 44,2325 ha; w 2027 r. - 0,1460 ha; 4) użyczenie: tylko w 2027 r. - 0,0943 ha.

Prognozowane wydatki obejmowały: 1) wydatki związane z udostępnianiem nieruchomości z zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu SP: w 2025 r. - 105 tys. zł; w 2026 r. - 102 tys. zł; w 2027 r. - 111 tys. zł; 2) wydatki na aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości: w 2025 r. (omyłkowo wpisano 2024 r.) - 48 tys. zł; w 2026 r. (omyłkowo wpisano 2025 r.) - 42 tys. zł; w 2027 r. (omyłkowo wpisano 2026 r.) 53,6 tys. zł; 3) utrzymanie nieruchomości: w 2025 r. - 46 tys. zł; w 2026 r. - 47 tys. zł; w 2027 r. - 50 tys. zł; 4) podziały geodezyjne: w 2025 r. - 15 tys. zł; w 2026 r. - 15 tys. zł; w 2027 r. - 16 tys. zł; 5) wyceny nieruchomości przeznaczonych do udostępniania, aktualizacji, nabywania: w 2025 r. - 48 tys. zł; w 2026 r. - 42 tys. zł; w 2027 r. - 53,6 tys. zł; 6) inne⁸⁵: w 2025 r. - 44,5 tys. zł; w 2026 r. - 40 tys. zł; w 2027 r. - 45 tys. zł.

Prognozowane dochody obejmowały wpływy z tytułu: 1) opłat za użytkowanie wieczyste: w 2025 r. - 2 000 tys. zł; w 2026 r. - 2 100 tys. zł; w 2027 r. - 2 200 tys. zł; 2) opłat za trwały zarząd: w 2025 r. - 68 tys. zł; w 2026 r. i 2024 r. po 70 tys. zł; 3) opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności: w 2025 r. - 900 tys. zł; w 2026 r. - 800 tys. zł; w 2027 r. - 790 tys. zł; 4) najmu: w 2025 r. - 5 tys. zł; w 2026 r. - 5,3 tys. zł; w 2027 r. - 5,5 tys. zł; 5) dzierżawy: w 2025 r. - 620 tys. zł; w 2026 r. - 630 tys. zł; w 2027 r. - 64,9 tys. zł; 6) sprzedaży:

⁸³ Ubezpieczenie, podatki od nieruchomości, ochrona, kontrole okresowe budynków i budowli.

⁸⁴ Wydatki inne obejmowały m.in. remonty instalacji, dachu, ściany w nieruchomościach, rozbiórkę budynku gospodarczego, wycinki drzew i pozostałe.

⁸⁵ Wydatki inne obejmowały m.in. remonty instalacji, dachu, ściany w nieruchomościach, rozbiórkę budynku gospodarczego, wycinki drzew i pozostałe.

w 2025 r. - 1 700 tys. zł; w 2026 r. - 20 tys. zł; w 2027 r. - 53 tys. zł; 7) ustanowienia służebności: w każdym roku po 5 tys. zł; 8) inne (odszkodowania, odsetki): w 2025 r. - 50 tys. zł; w 2026 r. i 2027 r. po 60 tys. zł.

(akta kontroli str. 1116-1149)

W planie wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2025-2027 zawarto sprawozdanie z realizacji planu wykorzystania zasobu nieruchomości SP za lata 2022-2024 w formie zestawień tabelarycznych dotyczących: 1) zmian w zasobie nieruchomości SP: powierzchnia działek w zasobie na dzień sporządzenia poprzedniego planu wynosiła 10 574,0070 ha; powierzchnia działek w zasobie na dzień sporządzenia sprawozdania z realizacji planu wynosiła 16 578,83 ha; 2) zmian w ewidencji nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste: powierzchnia działek oddanych w użytkowanie wieczyste na dzień sporządzenia poprzedniego planu wynosiła 5 578,01 ha; powierzchnia działek oddanych w użytkowanie wieczyste na dzień sporządzenia sprawozdania z realizacji planu wynosiła 6 233,5003 ha; wskazano, że różnice (odpowiednio: 6 004,823 ha i 655,4903 ha) powstały z uwagi na aktualizację bazy danych nieruchomości, tj. w poprzednim wykazie nie ujęto części nieruchomości z uwagi na błędy w bazie NWP; 3) aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP ze wskazaniem liczby nieruchomości prognozowanych do aktualizacji opłat w 2022 r. - 50, w 2023 r. - 60, w 2024 r. - 55 oraz liczby nieruchomości objętych aktualizacją w 2022 r. - 0, w 2023 r. - 65, w 2024 r. - 58; 4) aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości SP ze wskazaniem liczby nieruchomości prognozowanych do aktualizacji opłat w 2022 r. - 20, w 2023 r. - 30, w 2024 r. - 25 oraz liczby nieruchomości objętych aktualizacją w 2022 r. - 6, w 2023 r. - 12. Sprawozdanie z realizacji planu wykorzystania zasobu nieruchomości SP za lata 2022-2024 zostało sporządzone zgodnie ze wzorem sprawozdania przekazanym przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 1148-1153)

2.4. W latach 2022-2025 (do 9 czerwca) Starosta realizował prognozę związaną z udostępnianiem nierozdysponowanych nieruchomości, ujętą w planach wykorzystania zasobu nieruchomości SP, w tym odpowiednio dla każdego roku:

- wydzierżawiono 15 (0,4261 ha) z planowanych 20 (2,3616 ha), realizacja planu na poziomie 75%; 18 (36,9917 ha) z 20 (39,1895 ha), realizacja planu 90%; 20 (30,2084 ha) z 24 (35,5511 ha), realizacja planu 83,3%; sześć (0,2156 ha) z 27 (16,2264 ha), realizacja planu 22,2%;
- użyczono jedną (0,158 ha) z planowanych czterech (0,3380 ha), realizacja planu na poziomie 25%; jedną (0,8654 ha) z jednej (0,6800 ha), realizacja planu 100%; w 2024 r. i 2025 r. nie zaplanowano i nie zrealizowano użyczenia;
- sprzedano pięć (2,1304 ha) z planowanych sześciu (2,1534 ha), realizacja planu na poziomie 83,3%; dwie (0,1413 ha) z sześciu (0,8543 ha), realizacja planu 33,3%; jedną (0,0266 ha) z siedmiu (1,6444 ha), realizacja planu 14,3%; dwie (0,2862 ha) z 10 (2,0069 ha), realizacja planu 20%.

(akta kontroli str. 2243-2246, 2256-2260)

Starosta wyjaśnił: *Czynności związane z realizacją udostępniania nierozdysponowanych nieruchomości były monitorowane na bieżąco m.in. poprzez regularne konsultacje i rozmowy z pracownikami zaangażowanymi w te procesy. (...) Kwestie związane z niezrealizowaniem całości założeń zawartych w planach wykorzystania zasobu nieruchomości SP wynikały z reguły z czynników niezależnych,*

takich jak: przedłużające się procedury formalno-prawne związane np. z prowadzonych i niezakończonych w przewidywanym czasie postępowań sądowych w stosunku do planowanych do zbycia nieruchomości, konieczności uregulowania zapisów w księgach wieczystych, uzyskania stosownych opinii; brak zainteresowania ze strony potencjalnych użytkowników, mimo ogłoszenia ofert; niekorzystne położenie lub niska atrakcyjność inwestycyjna nieruchomości, wynikająca np. z braku uzbrojenia terenu, złego stanu technicznego lub ograniczeń planistycznych; konieczność podziału wnioskowanej do zakupu nieruchomości w związku np. z przebudową drogi krajowej S3. (...) W okresie 2022–2025, realizując zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami SP, podejmował szereg działań o charakterze systemowym. Do głównych działań należały: systematyczna aktualizacja ewidencji nieruchomości; weryfikacja stanu prawnego nieruchomości; sporządzanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do rozdysponowania – na potrzeby ofert przetargowych, dzierżawy lub użyczenia; opracowywanie operatów szacunkowych i dokumentacji technicznej w celu określenia wartości rynkowej oraz możliwości zagospodarowania nieruchomości; prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych, w tym publikacja ofert w Biuletynie Informacji Publicznej oraz kontakt z potencjalnymi zainteresowanymi; udział w postępowaniach sądowych i administracyjnych, mających na celu uregulowanie stanu prawnego; współpraca międzywydziałowa i międzyinstytucjonalna, m.in. z gminami, wojewodą, urzędem morskim, wydziałami starostwa, konserwatorem zabytków.

Starosta jednocześnie wyjaśnił, że w latach 2022–2025 udostępniono w formie sprzedaży i dzierżawy nierozdysponowane nieruchomości SP poza ww. prognozą z uwagi na racjonalne gospodarowanie mieniem SP oraz ograniczenie kosztów związanych z jego utrzymaniem. Udostępnienie wynikało także z zapotrzebowania zgłaszanego przez zainteresowane podmioty (osoby fizyczne i jednostki samorządu terytorialnego). W każdym przypadku sprzedaż, dzierżawa była poprzedzona analizą stanu prawnego i faktycznego nieruchomości oraz oceną celowości jej zbycia, a postępowania prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zachowaniem zasady jawności i konkurencyjności.

(akta kontroli str. 2257-2259)

Badanie w zakresie działań podejmowanych przez Starostę w celu udostępnienia nierozdysponowanych 15 nieruchomości SP wykazało, że Starosta niezależnie od formy udostępnienia w przypadku nieruchomości położonych w pasie technicznym wybrzeża występował do dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości sprzedania lub wydzierżawienia tych gruntów. Następnie w przypadku 11 nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i czterech nieruchomości do wydzierżawienia:

- podejmował działania przygotowawcze: dokonywał lustracji/ogłędzin i sporządzał dokumentację fotograficzną, wystosowywał pismo do gmin w sprawie przekazania informacji o przeznaczeniu danej działki w MPZP lub SUIKZP, wystosowywał pismo do Wojewody o wyrażenie zgody na zbycie w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zlecał sporządzenie operatu szacunkowego i określenie wartości nieruchomości,
- wydawał zarządzenia w sprawach związanych z gospodarowaniem nieruchomościami SP, w tym: 1) przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży lub dzierżawy w trybie bezprzetargowym (na okres do 3 lat) oraz w trybie

- przetargowym; 2) ogłoszenia przetargu nieograniczonego na dzierżawę nieruchomości SP na okres trzech lat; 3) sporządzenia oraz podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy; 4) ogłoszenia przetargu na sprzedaż lub oddanie w dzierżawę nieruchomości stanowiących własność SP;
- wywieszał wykaz na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa oraz zamieszczał na stronie internetowej www.bip.powiatkamienski.pl w zakładce Przetargi/Wydział Gospodarki Mieniem Powiatu i SP/Przetargi SP, przekazywał wykaz do Wojewody w celu umieszczenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Wojewody, przekazywał wykaz do gmin w powiecie w celu umieszczenia go na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędów miejskich, zamieszczał w gazecie „Kurier Szczeciński” ogłoszenie o wywieszeniu wykazu i ogłoszenie o przetargu, sporządzał protokół z czynności przetargowych, podawał do wiadomości informacje o wyniku przeprowadzonego przetargu;
 - ustalał wysokość rocznego czynszu dzierżawnego, biorąc pod uwagę wysokość minimalnej rocznej stawki czynszu za dzierżawę ustaloną w obowiązującym w danym okresie zarządzeniu Starosty w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu za dzierżawę i najem nieruchomości stanowiących własność SP⁸⁶, z możliwością corocznej waloryzacji w oparciu o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Monitorze Polskim;
 - informował zainteresowane podmioty o możliwości wydzierżawienia gruntów na cele zgodne z ich przeznaczeniem (m.in. poprawa warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, wypoczynek i rekreacja, cele rolnicze) oraz prowadził negocjacje dotyczące wysokości stawki rocznego czynszu dzierżawnego.

(akta kontroli str. 1234-1239, 1242-1243)

W związku z przygotowaniem do udostępnienia nierozdysponowanych nieruchomości SP w latach 2022-2025 Starostwo ponosiło koszty w łącznej wysokości 22,86 tys. zł, z tego w 2022 r. - 1,26 tys. zł; w 2023 r. - 11,64 tys. zł; w 2024 r. - 5,55 tys. zł; w 2025 r. - 4,41 tys. zł. Minimalna kwota kosztów dla nieruchomości w związku z jej przygotowaniem do udostępnienia wynosiła 167,28 zł⁸⁷, a maksymalna - 16 595,16 zł⁸⁸. Koszty były poniesione m.in. na: sporządzenie operatów szacunkowych wartości nieruchomości, podział nieruchomości, ogłoszenia w prasie wykazów nieruchomości do udostępnienia i o przetargach.

(akta kontroli str. 1240-1241)

2.5. W latach 2022-2025 pracownicy Starostwa stwierdzili 201 przypadków gospodarowania nieruchomościami SP przez podmiot nieuprawniony:

- w 2022 r.- 47 przypadków, z tego dotyczących w: 44 przypadkach gruntów rolnych (13,3837 ha), w tym jednej nieruchomości rolnej zabudowanej

⁸⁶ Zarządzenia: Nr Or.120.43.2020.ADC z 25 marca 2020 r., Nr Or.120.8.2022.ADC z 1 lutego 2022 r. zmienione zarządzeniem Nr Or.120.73.2022.ADC z 1 sierpnia 2022 r., Nr or.120.32.2023. ADC z 1 marca 2023 r. zmienione zarządzeniem Nr OR.120.75.2024.ADC z 26 lipca 2024 r.

⁸⁷ Ogłoszenie w prasie o przetargu na dzierżawę.

⁸⁸ Sporządzenie operatu szacunkowego i aktualizacja wyceny, publikacja w prasie ogłoszeń o wykazie, przetargach (na podstawie pierwszej wyceny ogłoszono pięć przetargów, na podstawie aktualizacji (trzy przetargi).

domem jednorodzinnym (146,53 m²), budynkiem gospodarczym (152,1 m²), garażem (40,5 m²), dwóch przypadkach gruntów o mieszanych klasoużytkach (0,4180 ha), jednym przypadku gruntów zabudowanych i zurbanizowanych (0,0025 ha). Ustalenia zostały poczynione w wyniku oględzin, kontroli w terenie, weryfikacji stanu nieruchomości – w 20 przypadkach; po zakończeniu umów dzierżawy i najmu, spisywaniu protokołu zdawczo-odbiorczego, spisywaniu protokołu wydania terenu - 22 przypadkach; zawiadomienia, wznowienia granic działki i opinii Urzędu Morskiego w Szczecinie⁸⁹ - w pięciu przypadkach;

- w 2023 r. - 57 przypadków, z tego dotyczących w: 33 przypadkach gruntów rolnych (3,4002 ha), w tym jednej nieruchomości rolnej zabudowanej domem jednorodzinnym (146,53 m²), budynkiem gospodarczym (152,1 m²), garażem (40,5 m²), 23 przypadkach gruntów zabudowanych i zurbanizowanych (0,1025 ha), jednym przypadku gruntów o mieszanych klasoużytkach (0,0049 ha). Ustalenia zostały poczynione w wyniku oględzin, kontroli w terenie, weryfikacji stanu nieruchomości – w 26 przypadkach; po zakończeniu lub wypowiedzeniu umów dzierżawy i najmu, spisywaniu protokołu zdawczo-odbiorczego - 26 przypadkach; wznowienia granic działki, wykonania pomiarów geodezyjnych i zawiadomienia UMS - w pięciu przypadkach;
- w 2024 r. - 58 przypadków, z tego dotyczących w: 51 przypadkach gruntów rolnych (2,7053 ha), w tym dwie nieruchomości rolne zabudowane budynkiem wielorodzinnym (66,88 m²) oraz domem jednorodzinnym (146,53 m²), budynkiem gospodarczym (152,1 m²), garażem (40,5 m²), siedmiu przypadkach gruntów zabudowanych i zurbanizowanych (0,2626 ha). Ustalenia zostały poczynione w wyniku oględzin, kontroli w terenie, weryfikacji stanu nieruchomości - w 18 przypadkach; po zakończeniu umowy lub wypowiedzeniu umów dzierżawy i najmu, spisywaniu protokołu zdawczo-odbiorczego, wezwania do wydania opróżnionego terenu - w 23 przypadkach; zawiadomienia, opinii i protokołu z wizji UMS - w siedmiu przypadkach; petycje, ustalenia i wznowienia granic działki - w ośmiu przypadkach; weryfikacji ortofotomap – w dwóch przypadkach;
- w 2025 r. - 39 przypadków, z tego dotyczących w: 25 przypadkach gruntów rolnych (0,7167 ha), w tym jedna nieruchomość rolna zabudowana domem jednorodzinnym (146,53 m²), budynkiem gospodarczym (152,1 m²), garażem (40,5 m²), 13 przypadkach gruntów zabudowanych i zurbanizowanych (0,1992 ha), w jednym przypadku gruntów leśnych (0,10 ha). Ustalenia zostały poczynione w wyniku oględzin, kontroli w terenie, weryfikacji stanu nieruchomości – w 32 przypadkach; po zakończeniu umowy lub wypowiedzeniu umów dzierżawy i najmu, wezwania do wydania nieruchomości - w sześciu przypadkach; opinii UMS - w jednym przypadku.

(akta kontroli str. 239-256)

Starosta wyjaśnił, że w latach 2022-2025 (do 22 lipca) podejmowano następujące działania mające na celu weryfikację faktycznego stanu nieruchomości nierozdysponowanych: *w 2022 r. przeprowadzono około 12 oględzin, które potwierdziły przypadki bezumownego korzystania z nieruchomości, na podstawie których naliczono stosowne wynagrodzenia; dokonano około 13 naliczeń w związku*

⁸⁹ Dalej: UMS.

z użytkowaniem nieruchomości po wygaśnięciu umów dzierżawy – w okresie tzw. „luki czasowej”, wynikającej z opóźnienia w zawieraniu kolejnych umów; w 2023 r. przeprowadzono około 10 kontroli terenowych i naliczono wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania przez podmioty nieuprawnione; naliczono około 14 opłat za użytkowanie nieruchomości bez tytułu prawnego po wygaśnięciu umów; w 2024 r. wykonano około 15 oględzin, które skutkowały naliczeniem wynagrodzenia za bezumowne korzystanie, oraz około 16 naliczeń z tytułu kontynuowania użytkowania po wygaśnięciu umów; w 2025 r. przeprowadzono około 21 oględzin terenowych i dokonano analogicznej liczby naliczeń opłat za bezumowne korzystanie; naliczono sześć opłat za użytkowanie bez tytułu prawnego po zakończeniu umów dzierżawy. Kontrole realizowano głównie w formie wizji lokalnych w terenie. Dodatkowo, w przypadku nieruchomości położonych na obszarach pasa technicznego, działania prowadzono we współpracy z UMS. Częstotliwość działań była uzależniona od potrzeb – od jednej do dwóch, a w niektórych przypadkach do czterech wizji w miesiącu. Poza fizycznymi kontrolami, organ podejmował także inne działania służące rozpoznaniu i weryfikacji stanu nieruchomości nierozdysponowanych: 1) analiza zdjęć satelitarnych i ortofotomap, umożliwiająca identyfikację nieautoryzowanego zagospodarowania; 2) weryfikacja wniosków o dzierżawę – w wielu przypadkach same wnioski lub zapytania od użytkowników ujawniały wcześniejsze, nieuregulowane korzystanie z gruntu; 3) reagowanie na zgłoszenia innych podmiotów które uruchamiały procedury kontrolne i doprowadzały do wykrycia nielegalnego użytkowania. Efekty przeprowadzonych działań to m.in. ujawnienie wielu przypadków nielegalnego korzystania z nieruchomości SP; naliczenie opłat za bezumowne korzystanie; zawarcie nowych umów dzierżawy przez dotychczasowych użytkowników; dobrowolne wydania nieruchomości przez użytkowników; ograniczenie skali naruszeń oraz usprawnienie procesu gospodarowania mieniem SP; przywrócenie terenu SP do stanu pierwotnego.

(akta kontroli str. 2379-2383, 2385-2387)

2.6. W latach 2022-2025 stwierdzono trzy przypadki samowoli budowlanej przez podmioty nieuprawnione na nieruchomościach SP, z tego w 2024 r. - dwa, w 2025 r. – jeden. Dwie samowole budowlane przez podmioty nieuprawnione zostały stwierdzone na podstawie zgłoszenia UMS i dotyczyły tej samej nieruchomości położonej w pasie technicznym w obrębie Sułomino, gmina Wolin: 1) wybudowania wieży obserwacyjnej przez osobę, która obecnie nie żyje, co uniemożliwiło egzekwowanie obowiązku rozbiórki bezpośrednio od sprawcy samowoli; 2) działania byłego dzierżawcy części działki, który użytkował swoje obiekty w trakcie trwania umowy dzierżawy, a po jej wygaśnięciu bezumownie korzystał z nieruchomości. W wyniku wspólnych działań Starosty i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinie⁹⁰. W pierwszym przypadku Starosta uzyskał zgodę na realizację obowiązku rozbiórki do 30 października 2025 r., a w drugim przypadku obiekty zostały w 2025 r. usunięte przez byłego dzierżawcę, a teren został przywrócony do stanu pierwotnego. Trzeci przypadek samowoli budowlanej został stwierdzony w sierpniu 2025 r. podczas oględzin nierozdysponowanych nieruchomości SP przeprowadzonych przez Najwyższą Izby Kontroli. Dotyczył on samowolnych zabudowań na nieruchomości SP położonej w obrębie Ciesław, gmina Świerżno. W wyniku niezwłocznych działań podjętych przez Starostę teren został

⁹⁰ Dalej: WINB.

opróżniony, a obiekty usunięte przez sprawcę samowoli. W przedmiotowej sprawie nie brał udziału Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kamieniu Pomorskim⁹¹.

(akta kontroli str. 1266-1282, 2413-2418, 2423-2424)

Szczegółowym badaniem stwierdzonych przez Starostę przypadków gospodarowania nieruchomościami przez podmiot nieuprawniony w latach 2022-2025 w zakresie legalności zabudowań objęto trzy nierozdysponowane nieruchomości SP⁹². W wyniku badania stwierdzono, że:

- nieruchomość zabudowana trzema budynkami przed 1995 r. (dom jednorodzinny, budynek gospodarczy, garaż); dokumentacją będącą w posiadaniu Starostwa i potwierdzającą legalność zabudowań była umowa sprzedaży w formie aktu notarialnego z 22 grudnia 1960 r., w którym wskazano nr działki przed jej podziałem geodezyjnym oraz decyzja zastępcy naczelnika Miasta i Gminy w Kamieniu Pomorskim z 15 października 1984 r. orzekająca przejęcie gospodarstwa rolnego na rzecz SP za świadczenie emerytalne;
- nieruchomość zabudowana budynkiem mieszkalnym - letniskowym nie stanowiła własności SP, gdyż aktem notarialnym z 13 maja 2022 r. zawarto umowę przeniesienia prawa własności nieruchomości;
- w przypadku nieruchomości rolnej zabudowanej budynkiem wielorodzinnym przed 1995 r. wzmianki o istnieniu budynku pojawiły się w dokumentach zawiadomień Państwowego Biura Notarialnego w Świnoujściu z 1973 r. i 1977 r. oraz decyzji Urzędu Rejonowego w Gryficach Oddział Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji z 1992 r.

(akta kontroli str. 1244, 1247-1265)

Kierownik Referatu Gospodarki Mieniem Powiatu wyjaśniła: *Zgodnie z obowiązującymi przepisami, obowiązek przechowywania dokumentacji budowlanej, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę, projektów budowlanych oraz innych dokumentów formalno-prawnych związanych z procesem inwestycyjnym, został wprowadzony dopiero z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁹³. Oznacza to, że dla obiektów budowlanych wzniesionych przed 1 stycznia 1995 r., a w szczególności przed 1945 r., nie istniał ustawowy obowiązek posiadania ani przechowywania dokumentacji budowlanej w obecnie wymaganej formie. Ponadto, należy uwzględnić, że znaczna część dokumentacji z tamtego okresu uległa zniszczeniu w wyniku działań wojennych, a także powojennych zmian administracyjnych i związanej z nimi wymiany ludności. Z uwagi na powyższe, budynki wzniesione przed 1 stycznia 1995 r., a w szczególności przed 1945 r., których istnienie ma charakter trwały i niebudzący wątpliwości uznaje się za wybudowane legalnie.*

(akta kontroli str. 1245-1246)

2.7. W okresie objętym kontrolą Starosta rzetelnie weryfikował sposób zagospodarowania nieruchomości po zakończeniu umowy okresowego udostępnienia nieruchomości SP. W wyniku sprawowanego nadzoru stwierdzono 201 przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości SP

⁹¹ Dalej: PINB.

⁹² Nieruchomości oznaczone: 320703_5.0008.204/3 (dom jednorodzinny, budynek gospodarczy, garaż); 320701_4.0002.503 (budynek mieszkalny, letniskowy); 320705_2.0022.79 (budynek wielorodzinny).

⁹³ Dz. U. z 2025 r. poz. 418; dalej: Prawo budowlane.

(szerzej opisane w pkt 2.5). W latach 2022-2025 (do maja), zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, naliczono wynagrodzenie z tego tytułu w łącznej kwocie brutto 353,54 tys. zł i wyegzekwowano od dłużników spłaty w wysokości 76,64 tys. zł (tj. 21,7%).

(akta kontroli str. 239-256)

Starosta, zgodnie z „Procedurą procesu windykacji należności”⁹⁴, podejmował działania windykacyjne wobec dłużników zalegających z płatnościami wzywając ich do zapłaty i składając pozew o zapłatę.

(akta kontroli str. 239-256, 1228-1233, 2413-2418, 2433-2435)

Rozliczenia z tytułu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości SP ujmowane były w księgach rachunkowych Starostwa w dziale 700 *Gospodarka mieszkaniowa*, w rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, w § 0970 *Wpływy z różnych źródeł*, tj. zgodnie z klasyfikacją określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁹⁵. Zgodnie z art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹⁶ w dochodach uzyskanych za bezumowne korzystanie z nieruchomości SP, kwotowy udział Starostwa wynosił 5%, tj. w 2022 r. - 593,36 zł; w 2023 r. - 775,67 zł; w 2024 r. - 1 886,75 zł; w 2025 r. (do 12 sierpnia) - 1 615,82 zł.

(akta kontroli str. 2413-2418, 2433-2439)

2.8-2.9. W okresie objętym kontrolą wystąpiły 33 przypadki przerw w obowiązywaniu umów okresowego udostępniania nieruchomości SP, przy kolejnym udostępnianiu ich tym samym podmiotom. Do szczegółowego badania wybrano 15 podmiotów, z którymi po rozwiązaniu umów okresowego udostępniania nieruchomości ponownie je zawarto. W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że:

- dziewięć podmiotów po rozwiązaniu umowy okresowego udostępniania nieruchomości SP w dalszym ciągu korzystało z nieruchomości i w związku z powyższym naliczono wynagrodzenie za bezumowne korzystanie w łącznej wysokości 2 407,77 zł⁹⁷;
- dwa podmioty w okresie od zakończenia umowy⁹⁸ do zawarcia kolejnej umowy okresowego udostępniania nieruchomości nie korzystały z niej;
- cztery podmioty po zakończeniu umowy okresowego udostępniania nieruchomości zawarły ponowne umowy na udostępnienie nieruchomości SP.

(akta kontroli str. 1283-1328, 1396-1397)

2.10.-2.11. W badanym okresie wystąpiło 108 przypadków zakończenia umowy udostępnienia nieruchomości SP. Do szczegółowego badania wybrano

⁹⁴ Załącznik do zarządzenia Starosty Nr OR.120.37.2016 z 20 grudnia 2016 r.

⁹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.

⁹⁶ Dz. U. poz. 1572; poprzednio obowiązywała ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która utraciła moc z dniem 25 października 2024 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 356 ze zm.).

⁹⁷ Naliczone wynagrodzenie dla poszczególnych użytkowników za bezumowne korzystanie z nieruchomości wynosiło: 30,20 zł; 33,67 zł; 625,59 zł; 47,64 zł; 757,96 zł; 103,69 zł; 103,85 zł; 701,51 zł; 3,66 zł.

⁹⁸ Odbiór poświadczony protokołarnie.

10 z nich. W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że:

- po zakończonej umowie wszystkie nieruchomości zostały przekazane Staroście protokołem zdawczo-odbiorczym;
- we wszystkich przypadkach była dokonywana udokumentowana weryfikacja sposobu zagospodarowania nieruchomości⁹⁹ celem ustalenia czy użytkownik w dalszym ciągu z niej korzysta;
- w trzech przypadkach stwierdzono bezumowne korzystanie z nieruchomości i w związku z tym naliczono wynagrodzenie za bezumowne korzystanie w łącznej wysokości 564,64 zł¹⁰⁰;
- wszystkie należności zostały uregulowane.

(akta kontroli str. 1329-1397)

2.12. – 2.13. W latach 2022-2025 zostało wszczętych 10 postępowań sądowych (trzy¹⁰¹ w 2022 r., sześć¹⁰² w 2024 r., jedno w 2025 r.¹⁰³) o zasiedzenie 13 nieruchomości SP, w tym nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 142,9556 ha, budynkowych o łącznej powierzchni zabudowy 502 m² i lokalowych o łącznej powierzchni użytkowej 79,9 m², które były użytkowane przed okresem objętym kontrolą. Postępowania te dotyczyły: w ośmiu przypadkach gruntów, w jednym przypadku lokalu mieszkalnego i w jednym przypadku lokalu mieszkalnego z garażem. W pięciu przypadkach sprawy o zasiedzenie nieruchomości SP zostały zakończone, z tego: dwie w 2022 r. (po czterech miesiącach) po jednej w: 2023 r. (po 14 miesiącach), 2024 r. (po trzech miesiącach) i 2025 r. (po dziewięciu miesiącach). W czterech przypadkach sąd stwierdził zasiedzenie nieruchomości na rzecz wnioskodawców, w jednym przypadku wniosek został oddalony. W jednej sprawie wnioskodawca złożył skargę kasacyjną od postanowienia sądu do organu II instancji, tj. Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Pozostałe cztery postępowania sądowe o zasiedzenie nieruchomości gruntowych SP według stanu na dzień 30 czerwca 2025 r. nie zostały rozstrzygnięte, sprawy były w toku. Wszystkie postępowania sądowe zostały wszczęte na wniosek strony: osób fizycznych w dziewięciu sprawach i spółki z o.o. w jednej sprawie.

Postępowania sądowe były wszczynane z następujących przyczyn:

- w sześciu przypadkach sprawy spadkowe po zmarłych członkach rodziny, którzy przekazali nieruchomości w zamian za rentę/emeryturę,

⁹⁹ W formie oględzin, lustracji i kontroli terenu.

¹⁰⁰ Naliczone wynagrodzenie dla poszczególnych użytkowników za bezumowne korzystanie z nieruchomości wynosiło: 22,98 zł; 525,36 zł; 16,30 zł.

¹⁰¹ Nieruchomości objęte postępowaniami: 1) nieruchomość siedliskowa składająca się z dwóch działek o powierzchni 0,2258 ha i 0,3061 ha (klasoużytek odpowiednio Br-R, R); 2) działka siedliskowa / gospodarstwo rolne (prawo własności budynków, udział 45/48 we własności gruntu) o powierzchni 0,2299 ha (klasoużytek Br-R); 3) działka siedliskowa / mieszkaniówka o powierzchni 0,1010 ha (klasoużytek Br-R).

¹⁰² Nieruchomości objęte postępowaniami: 1) działka siedliskowa (grunt, budynki) o powierzchni 0,0700 ha (klasoużytek Br-R); 2) działka siedliskowa (grunt) o powierzchni 0,5081 ha (klasoużytek Br-R, Ps); 3) nieruchomość w użytkowaniu wieczystym Wolińskiego Parku Narodowego o powierzchni 34,7100 ha (część gruntu o powierzchni 1 098 m, klasoużytek Wp, N); 4) nieruchomość w użytkowaniu wieczystym Wolińskiego Parku Narodowego o powierzchni 44,6314 ha (klasoużytek Lz, B, Bi, Ls), 24,2832 ha (klasoużytek (Ls) , 37,7124 ha (klasoużytek Lz, Bi, Ls, Ba) (część działek – drogi); 5) lokal mieszkalny, garaż o powierzchni 0,3936 ha (klasoużytek B); 6) lokal mieszkalny o powierzchni 0,3936 ha (klasoużytek B).

¹⁰³ Nieruchomość objęta postępowaniem: działka siedliskowa (grunt, budynek) o powierzchni 0,0140 ha (klasoużytek Br-R, R).

- w jednym przypadku nieformalne uzgodnienia z sąsiadem i częściowa zapłata za nieruchomość, której sprzedaż została odłożona w czasie z powodu braków dokumentacji i wieloletniego pobytu właściciela za granicą;
- w dwóch przypadkach Starosta przejmując mienie po Spółdzielni Mieszkaniowej REDA nie posiadał dokumentacji potwierdzającej prawo do nieruchomości lokalowej wnioskodawców;
- w jednym przypadku wnioskodawca chciał nabyć prawo własności (w drodze zasiedzenia od 2001 r.) do działek stanowiących drogi gruntowe umożliwiające dojazd od drogi publicznej do budynków ośrodka wypoczynkowego, pomimo że decyzje Wojewody z 2012 r. stwierdzające nabycie z mocy prawa przez Woliński Park Narodowy prawa użytkowania wieczystego gruntu były ostateczne.

(akta kontroli str. 272, 1398-1404)

2.14. W wyniku przeprowadzonych oględzin 30 nierozdysponowanych nieruchomości SP ustalono, że w 18 przypadkach nieruchomości nie były wykorzystywane i nie były zagospodarowane przez podmioty nieuprawnione.

W pozostałych 12 przypadkach (tj. 40%) stwierdzono bezumowne korzystanie z nieruchomości SP, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 1).

W jednym przypadku dotyczącym nieruchomości 320703_5.0007.19/1 położonej w obrębie Buniewice, gmina Kamień Pomorski stwierdzony został problemowy stan prawny nieruchomości. W wyniku niezwłocznych działań podjętych przez Starostę ustalono, że część działki została objęta umową dzierżawy zawartą do 31 grudnia 2027 r., której przedmiotem jest budynek główny ośrodka wypoczynkowego. Budynek ten, został posadowiony na nieruchomości 320703_5.0007.2/17, będącej w Zasobie Własności Rolnej SP, którym gospodaruje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, oraz częściowo na nieruchomości 320703_5.0007.19/1, będącej w EZNSP, którym gospodaruje Starosta.

(akta kontroli str. 1405-1441)

Starosta wyjaśnił, że: (...) *mając na względzie potrzebę trwałego uregulowania stanu prawnego nieruchomości SP, wystąpi do Wojewody z wnioskiem o wskazanie podstawy prawnej oraz ewentualnych dalszych działań niezbędnych do ujednolicenia sposobu gospodarowania tą nieruchomością, z uwagi na fakt, że w gospodarowaniu Starosty znajduje się niewielki udział w obiekcie zlokalizowanym na tej nieruchomości.*

(akta kontroli str. 2413-2418, 2424-2428)

2.15. W EZNSP bez ujęcia informacji o oznaczeniu nieruchomości według numeru księgi wieczystej było zewidencjonowanych:

a) według stanu na dzień 31 grudnia:

- 2022 r. - 43 nieruchomości o łącznej powierzchni 21,4863 ha, w tym dla jednej nieruchomości nie było założonej księgi wieczystej
- 2023 r. - 26 nieruchomości o łącznej powierzchni 11,9599 ha;
- 2024 r. - wszystkie nieruchomości w zasobie (tj. 3 400) o łącznej powierzchni 16 005,6261 ha;

b) według stanu na 19 marca 2025 r. - 84 nieruchomości o łącznej powierzchni 45,5028 ha.

Powyższe było niezgodne z art. 23 ust. 1c pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 3).

(akta kontroli str. 268-271, 2709-2712)

Starosta, wykonujący uprawnienia właścicielskie w stosunku do nieruchomości SP, na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece¹⁰⁴ został zobowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej. Do badania wypełnienia przez Starostę obowiązku w tym zakresie dobrano 13 nieruchomości, które zostały wykazane w sprawozdaniach rocznych z gospodarowania nieruchomościami SP, w tym ze sprawozdania za 2022 r. - pięć¹⁰⁵, ze sprawozdania za 2024 r. - osiem¹⁰⁶. W wyniku badania stwierdzono, że dla pięciu nieruchomości (wykazanych w sprawozdaniu za 2022 r.) zostały założone księgi wieczyste w 2023 r., a dla pozostałych ośmiu Starostwo posiadało dokumentację potwierdzającą prawa SP do nieruchomości¹⁰⁷.

(akta kontroli str. 819-895)

W latach 2022-2025 Starosta prowadził 16 spraw związanych z uregulowaniem stanu prawnego nieruchomości SP, którymi władały inne podmioty¹⁰⁸ na zasadach samoistnego posiadania. Badanie wykazało, że Starosta podejmował działania w stosunku do nieruchomości SP, będących we władaniu czterech podmiotów.

Podejmowane działania to m.in.: w przypadku trzech podmiotów wystosowanie pism w sprawie ustalenia następcy prawnego; w przypadku jednego od 2021 r. prowadzono korespondencję dotyczącą potwierdzenia sprawowania władztwa nad 13 nieruchomościami, wydania nieruchomości oraz okazania dokumentu świadczącego o tytule prawnym do dysponowania nimi; uregulowania stanu prawnego, na których znajdowała się infrastruktura przesyłowa; uregulowania stanu prawnego służebności przesyłu. W wyniku podjętych przez Starostę działań podmiot wyraził wolę uregulowania stanu 13 nieruchomości poprzez obciążenie służebnością przesyłu. Starosta zlecił wykonanie operatów szacunkowych wartości służebności. Według stanu na 11 września 2025 r. operaty szacunkowe zostały sporządzone dla dwóch nieruchomości.

(akta kontroli str. 1442-1471)

W okresie objętym kontrolą Starostwo na podstawie art. 23 ust. 1-3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, tj. w oparciu o prawomocne orzeczenia sądu, odpisy aktów notarialnych oraz ostateczne decyzje administracyjne dokonało łącznie 24 746¹⁰⁹ zmian w EGiB, z tego w 2022 r. - 7 240; w 2023 r. - 6 808; w 2024 r. - 6 482; w 2025 r. (do 30 czerwca) - 4 216.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 341.

¹⁰⁵ Działki: nr 728 obręb Kołczewo, nr 386/3, 422, 329 obręb Warnowo, nr 64/1 obręb Wicko.

¹⁰⁶ Działki: nr 515/7 obręb Łukęcin-2, nr 151 obręb Płastkowo, nr 165 obręb Lubin, nr 228/2 obręb Wolin, nr 368 obręb Ładzin, nr 300, 301 obręb Kodrąb, nr 71 obręb Laska.

¹⁰⁷ Rejestr gruntów tom III z 1983 r., wykaz zmian gruntowych z 1996 r., decyzja Burmistrza Międzyzdrojów GN.EK.7224/8/2008 z 21 listopada 2008 r., pismo Urzędu Rejonowego w Świnoujściu GNG 7410-Ł-76/94 z 3 października 1994 r., notatka służbowa z bieżącego nadzoru nad prowadzeniem EGiB (działka istniała na mapie, ale nie została ujawniona w części opisowej w EGiB), wykaz zmian danych ewidencyjnych z 26 października 2017 r., pismo z Sądu Rejonowego IV Wydział ksiąg Wieczystych z 14 marca 2016 r.

¹⁰⁸ Podmioty władające wg danych w EGiB: Grupa Energetyczna Enea S.A. Oddział w Szczecinie; Miejskie Przedsiębiorstwo Remontowo-Budowlane; Okręgowy Zarząd Wodny; Dyrekcja Okręgu Poczty i Telekomunikacji.

¹⁰⁹ Zmiany dotyczyły wszystkich nieruchomości, nie tylko nierozdysponowanych nieruchomości SP.

W wyniku badania 20 dokumentów¹¹⁰ stwierdzono, że w czterech przypadkach wpisanie do EGiB danych wynikających z postanowień sądów i aktów notarialnych było w dniu wpływu tych dokumentów, w trzech przypadkach od dwóch do 23 dni, a w pozostałych 13 przypadkach termin ten wynosił od 79 do 600 dni, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 4).

(akta kontroli str. 1472-1475, 2668-2679)

2.16. W badanym okresie do Starostwa wpłynęło 249 zgłoszeń od mieszkańców i innych organów, dotyczących zdarzeń i sytuacji zaistniałych na nierozdysponowanych nieruchomościach SP, z tego w 2022 r. - 78; w 2023 r. - 79; w 2024 r. - 69; w 2025 r. (do 30 maja) - 23. Zgłoszenia te dotyczyły m.in.: porzuconych śmieci i odpadów, nielegalnej wycinki drzew i krzewów, konieczności naprawy drogi, niedrożności kanalizacji deszczowej, zasypania części rowu. W związku ze zgłoszeniami Starostwo podejmowało odpowiednie działania: w przypadku śmieci i odpadów - ich wywóz, zakupienie worków na odpady i tabliczek informacyjnych; w przypadku wycinki drzew i krzewów - zgłoszenie na Policję, uprzątnięcie zalegających drzew; w przypadku dróg - przekazanie sprawy według właściwości, wskazanie możliwości dojazdu do nieruchomości przez drogi gminne.

Szczegółowe badanie 12 spraw wykazało, że działania na zgłoszenia wymagające interwencji na nierozdysponowanych nieruchomościach SP były podejmowane w dziewięciu przypadkach niezwłocznie, tj. od jednego do 26 dni, a w pozostałych trzech przypadkach¹¹¹ od 34 do 94 dni. Najczęstszą formą podejmowanego działania były oględziny, potwierdzone protokolarnie. W jednej sprawie po zgłoszeniu w ramach interwencji uprzątnięto teren i sporządzono protokół w sprawie oceny i sprawdzenia realizacji zlecenia. W przypadku przełożenia terminów oględzin¹¹² pracownicy Wydziału Gospodarki Mieniem sporządzali notatki służbowe. W dwóch przypadkach nielegalnej wycinki drzew i krzewów Starostwo złożyło zawiadomienie do Komisarzatu Policji w Wolinie.

W latach 2022-2025 w związku z podejmowaniem działań na zgłoszenia wymagające interwencji na nierozdysponowanych nieruchomościach SP Starostwo poniosło koszty w łącznej wysokości 10,4 tys. zł, w tym na: uprzątnięcie terenu, w tym wywóz odpadów 9,9 tys. zł¹¹³, kupno worków na śmieci, banerów, tablic informujących o zakazie wyrzucania śmieci 0,5 tys. zł¹¹⁴

(akta kontroli str. 238, 1476-1480, 2261-2266)

2.17. Starosta prowadził 12 księzek obiektu budowlanego¹¹⁵ dla nierozdysponowanych nieruchomości SP, za wyjątkiem jednej nieruchomości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 2). W wyniku szczegółowego badania pięciu KOB ustalono, że: były one prowadzone w formie

¹¹⁰ Wybrano losowo po pięć dokumentów z każdego roku w okresie objętym badaniem; zbadano 12 wypisów aktów notarialnych i osiem odpisów prawomocnych postanowień sądu.

¹¹¹ Jeden przypadek dotyczył złego stanu technicznego drogi, dwa przypadki nielegalnej wycinki drzew i krzewów.

¹¹² Z powodu prądu wstecznego tzw. cofki (zgłoszenie dotyczyło nielegalnej wycinki drzew i zasypania części rowu melioracyjnego) oraz bezdeszczowej pogody (zgłoszenie dotyczyło niedrożnej kanalizacji deszczowej).

¹¹³ W 2022 r. - 3,7 tys. zł; w 2023 r. - 6,2 tys. zł.

¹¹⁴ W 2022 r. i w latach 2024-2025 po 0,1 tys. zł; w 2023 r. - 0,2 tys. zł.

¹¹⁵ Dalej: KOB.

papierowej, ich strony były zszyte i ponumerowane; odnotowywano w nich informacje identyfikujące obiekt oraz o dokumentacji dotyczącej obiektu, dołączonej do KOB¹¹⁶. Wpisy były dokonywane poprawnie.

(akta kontroli str. 1481-1493, 1501-1510)

W przypadku jednej KOB prowadzonej dla budynku gospodarczego położonego w Sułominie, gmina Wolin w protokole z kontroli okresowej stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu, przeprowadzanych co najmniej raz na pięć lat, o której mowa w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, stwierdzono, że budynek zagraża osobom trzecim i grozi zawaleniem.

Starosta oraz PINB, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, zostali poinformowani o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia osób trzecich. Dodatkowo Starostę poinformowano o konieczności podjęcia niezwłocznych działań zapobiegających opisanemu powyżej zagrożeniu.

(akta kontroli str. 1494, 2569-2571)

Starosta poinformował, że w związku z protokołem technicznym zawierającym ocenę stanu technicznego budynku gospodarczego podjął niezwłocznie działania zapobiegające ww. zagrożeniu, w tym m.in. na obiekcie zostały zamontowane tablice informacyjne o treści „UWAGA! Budynek grozi zawaleniem” oraz wejście do budynku zostało zabezpieczone taśmą ostrzegawczą białą-czerwoną. Do wyjaśnień została załączona dokumentacja fotograficzna potwierdzająca podjęte działania zapobiegające zagrożeniu.

(akta kontroli str. 1495-1500)

PINB poinformował NIK o przeprowadzeniu 8 lipca 2025 r. czynności kontrolnych w terenie, które potwierdziły nieodpowiedni stan techniczny budynku gospodarczego oraz o zaistnieniu podstaw prawnych do przeprowadzenia z urzędu postępowania administracyjnego na podstawie przepisów Prawa budowlanego¹¹⁷.

Postępowanie będzie zmierzało do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2572-2573)

2.18. W okresie objętym kontrolą Starostwo poniosło koszty w związku z administrowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami nieudostępnionymi SP w wysokości 203,6 tys. zł, z tego w 2022 r. - 42,1 tys. zł; w 2023 r. - 57,6 tys. zł; w 2024 r. - 49,8 tys. zł; w 2025 r. (do 20 maja) - 54,1 tys. zł. Koszty te dotyczyły w szczególności:

- remontów 9,2 tys. zł (3 tys. w 2022 r.; 6,2 tys. zł w 2023 r.),
- ubezpieczenia 4,2 tys. zł (po 0,6 tys. zł w latach 2022-2023; 1,7 tys. zł w 2024 r., 1,4 tys. zł w 2025 r.),
- przeglądów budowlanych 6,4 tys. zł (1,3 tys. zł w 2022 r.; 1,2 tys. zł w 2023 r.; 2,5 tys. zł w 2024 r.; 1,4 tys. zł 2025 r.),

¹¹⁶ Wskazano osobę upoważnioną 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, wykaz protokołów okresowych kontroli stanu technicznego obiektu oraz wykaz protokołów okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania.

¹¹⁷ Na podstawie art. 66 – decyzja nakazowa pod rygorem egzekucji administracyjnej, zmierzająca do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w budynku, których eliminacja przywróci właściwy stan techniczny budynku (zdalny do użytkowania) oraz art. 67 – decyzja nakazowa pod rygorem egzekucji administracyjnej, obejmująca rozbiórkę obiektu i uporządkowanie terenu po rozbiórkę.

- energii elektrycznej 1,3 tys. zł (0,6 tys. zł w 2022 r.; 0,3 tys. zł w latach 2023-2024; 0,1 tys. zł w 2025 r.),
- pozostałych mediów 0,6 tys. zł (0,08 tys. zł w 2022 r.; 0,1 tys. zł w 2023 r.; 0,3 tys. zł w 2024 r.; 0,1 w 2025 r.),
- podatków 163,9 tys. zł (30,6 tys. zł w 2022 r., 38, 2 tys. zł w 2023 r., 44,1 tys. zł w 2024 r.; 51 tys. zł w 2025 r.),
- innych pozostałych¹¹⁸ 7,7 tys. zł (2,2 tys. zł w 2022 r.; 4,9 tys. zł w 2023 r.; 1 tys. zł w 2024 r.; 0,1 tys. zł w 2025 r.).

Nie były natomiast ponoszone wydatki na modernizację, przebudowy i rozbiórki tych nieruchomości.

(akta kontroli str. 238)

2.19. W Starostwie nie opracowano odrębnej instrukcji inwentaryzacyjnej dla nieruchomości SP. Składniki majątkowe ujęte w EZNSP były inwentaryzowane na podstawie „Instrukcji inwentaryzacyjnej”¹¹⁹, która określała zasady przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji m.in. środków trwałych w oparciu o art. 26 ustawy o rachunkowości. Sposoby przeprowadzenia inwentaryzacji to m.in.: 1) spis z natury polegający na dokonaniu fizycznego pomiaru ilości składników majątkowych drogą ich przeliczenia, zważenia lub zmierzenia przez fachowy zespół, niezależnie od osób sprawujących pieczę nad tymi składnikami na co dzień; spis z natury przeprowadza zespół w składzie co najmniej dwuosobowym; 2) weryfikacja polegająca na porównaniu sald ksiąg ze stanowiącymi ich podstawę dokumentami, a także aktualnym stanem rzeczywistym.

W latach 2022-2024 inwentaryzacja roczna środków trwałych według stanu na koniec danego roku przeprowadzana była na podstawie zarządzeń Starosty w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji¹²⁰. Inwentaryzację aktywów ewidencjonowanych na kontach pozabilansowych należało przeprowadzić w drodze weryfikacji zapisów w ewidencji finansowo-księgowej z dokumentacją źródłową. W latach 2022-2024 zostały sporządzone „Protokoły weryfikacji aktywów i pasywów” przeprowadzonej przez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikację realnej wartości (weryfikacja sald) wg stanu na dzień 31 grudnia. Protokoły te zostały podpisane przez osoby przeprowadzające inwentaryzację i zaakceptowane przez Skarbnika i Starostę. Do protokołów były załączone „Dane uzupełniające”, w których wykazywane były środki trwałe obce – pozabilansowe pn. „Nieruchomości SP zarządzane przez Starostę Kamieńskiego” na koncie 010-12: w 2022 r. - 1 001 266 266,60 zł; w 2024 r. - 1 347 873 954,13 zł.

W 2022 r. stan początkowy 1 201,57 tys. zł, nabycie nieruchomości SP¹²¹ i przekazanie ich Gminie Kamień Pomorski¹²² w kwocie 2 060,74 tys. zł; wartość szacunkowa nieruchomości SP na koniec 2022 r. została pomniejszona

¹¹⁸ W tym: roboty geodezyjne 4,3 tys. zł (0,6 tys. zł w 2022 r.; 3,7 tys. zł w 2023 r.); wyceny 3,4 tys. zł (1,5 tys. zł w 2022 r.; 1 tys. zł w 2023 r.; 0,9 tys. zł w 2024 r.)

¹¹⁹ Załącznik do zarządzenia Nr Or.120.8.2013.ET Starosty Kamieńskiego z dnia 11 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji inwentaryzacyjnej”.

¹²⁰ Zarządzenie Nr OR.120.131.2022.ET z 14 listopada 2022 r., zarządzenie Nr OR.120.168.2023.ET z 4 grudnia 2023 r., zarządzenie Nr OR.120.113.2024.TŚ z 12 listopada 2024 r.

¹²¹ Nabycie nieruchomości 26 maja 2022 r. dowód księgowy PK z 22 czerwca 2022 r.

¹²² Dowód księgowy PK z 6 lipca 2022 r.

o 200 306,33 tys. zł¹²³ i wobec powyższego saldo końcowe wynosiło 1 001 266,27 tys. zł. W 2023 r. nie zostały wykazane żadne obroty na koncie pozabilansowym 010-12. Na koniec 2024 r. doksiegowano różnicę szacunkowej wartości nieruchomości SP w wysokości 346 607,69 tys. zł¹²⁴, zwiększając saldo końcowe do 1 347 873,95 tys. zł. Różnica wartości nieruchomości SP w 2024 r. w stosunku do 2022 r. wynosiła 346 607,69 tys. zł¹²⁵.

Różnice szacunkowej wartości nieruchomości wynikały m.in. z: aktualizacji stawek przeciętnych cen gruntów, według ekspertyzy dotyczącej lokalnego rynku nieruchomości w powiecie w latach 2022-2023; przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności; komunalizacji dróg SP na rzecz poszczególnych gmin; ujawnienia przez powiat prawa własności do części dróg SP, sprzedaży nieruchomości.

Inwentaryzacją nie objęto wszystkich nieruchomości ujętych w zasobie nieruchomości SP. W dokumentacji z inwentaryzacji przeprowadzonych w 2022 r. i 2024 r. wykazano tylko nieruchomości gruntowe SP, nie wykazano budynków i lokali. Ponadto, inwentaryzacja nie wykazała, że w ewidencji pozabilansowej nie były ujęte nieruchomości SP, podlegające komunalizacji na podstawie ustawy komunalizacyjnej: 26 w 2022 r. oraz 20 w 2024 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 5).

(akta kontroli str. 400-814, 905-907, 912-917, 1511-1513)

2.20. W latach 2022-2025 (do 30 maja) do Starostwa nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące nieruchomości SP.

(akta kontroli str. 2261-2262, 2267-2309)

2.21. W latach 2022-2025 zagadnienia bezpośrednio związane z gospodarowaniem nieruchomościami nierozdysponowanymi SP nie były przedmiotem kontroli Wojewody.

W informacji pozyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Wojewoda wskazał: *W toku sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz przeprowadzonego przeglądu zasobu nieruchomości SP ujawniono, iż nieruchomości nierozdysponowane prawie w całości stanowią nieruchomości drogowe, nieprzejęte przez właściwe gminy w toku procedur komunalizacyjnych oraz nieruchomości będące rowami melioracyjnymi, w stosunku do których, z uwagi na charakter urządzenia wodnego, istnieje spór co do reprezentacji SP (czy starosta/prezydent miasta na prawach powiatu, czy PGW WP). Notoryczne uchylanie się jednostek samorządu terytorialnego od regulacji stanu prawnego nieruchomości drogowych i przejęcia odpowiedzialności wywołuje negatywne skutki finansowe po stronie SP (podatki, koszty utrzymania). W ramach czynności nadzorczych, pismem z dnia 27 stycznia 2023 r., znak: GN-2.7582.7.2022.EK, zobowiązano starostów (...) do podjęcia pilnych działań na rzecz uporządkowania stanu władania, co pozwoli na formalne uregulowanie stanu*

¹²³ Dowód księgowy PK z 31 grudnia 2022 r.

¹²⁴ Dowód księgowy PK z 31 grudnia 2024 r.

¹²⁵ Według stanu na 31 grudnia 2022 r. i 31 grudnia 2024 r. wartość nieruchomości SP w Powiecie Kamieńskim według gmin przedstawiała się następująco: Gmina Dziwnów - 507 392,11 tys. zł i 411 144,33 tys. zł (różnica +96 247,78 tys. zł), Gmina Międzyzdroje - 261 293,16 tys. zł i 469 236,23 tys. zł (różnica -207 943,07 tys. zł), Gmina Świerżno - 4 242,15 tys. zł i 4 934,64 tys. zł (różnica -692,49 tys. zł), Gmina Kamień Pomorski - 47 263,63 tys. zł i 178,87 tys. zł (różnica - 131 604,99 tys. zł), Gmina Wolin - 155 200,72 tys. zł i 259 298,11 tys. zł (różnica - 104 097,39 tys. zł).

prawnego nieruchomości. Jednak mimo podejmowanych, przez Starostów (...) działań na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości drogowych, i wydania przez Wojewodę stosownych decyzji, proces ten nie został ostatecznie zakończony. Dla przykładu Gmina Wolin systematycznie odwołuje się od wydanych deklaratoryjnych decyzji, podważając ich poprawność i tym samym uchyla się od przejęcia odpowiedzialności za nieruchomości drogowe (...). O obowiązkach, wynikających z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym szczególności dot. ewidencjonowania i regulowania stanu prawnego nieruchomości oraz konieczności intensyfikacji procedur komunalizacyjnych, jak i innych form zagospodarowania nieruchomości przypominano starostom/ prezydentom miast na prawach powiatu rokrocznie, informując o wysokości przyznanej dotacji celowej na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

(akta kontroli str. 2644-2663)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dopuszczono do wykorzystywania i zagospodarowania przez podmioty nieuprawnione, niedysponujące tytułem prawnym do nieruchomości, niżej wskazanych 12 z 30 (tj. 40%) nierozdysponowanych nieruchomości SP o łącznej powierzchni 1,6553 ha poddanych oględzinom:

- 1) 320706_5.0034.157 - działka nr 157, obręb: Ostromice, gmina: Wolin (powierzchnia - 0,3479 ha, symbol klasoużytku - RIVa),
- 2) 320706_5.0026.97 - działka nr 97, obręb: Gogolice, gmina: Wolin (powierzchnia - 0,3900 ha, symbol klasoużytku - W-RIIIb, W-RIVa, W-RIVb),
- 3) 320706_5.0037.176 - działka nr 176, obręb: Koniewo, gmina: Wolin (powierzchnia - 0,0100 ha, symbol klasoużytku - W-RIIIa),
- 4) 320703_5.0014.103 - działka nr 103, obręb: Trzebiszewo, gmina: Kamień Pomorski (powierzchnia - 0,0100 ha, symbol klasoużytku - Br-RIIIa),
- 5) 320703_5.0028.86/1 - działka nr 86/1, obręb: Szumiąca, gmina: Kamień Pomorski (powierzchnia - 0,0140 ha, symbol klasoużytku - RV, Br-RV),
- 6) 320703_5.0026.76/1 - działka nr 76/1, obręb: Buszęcin, gmina: Kamień Pomorski (powierzchnia - 0,0218 ha, symbol klasoużytku - W-RIIIb),
- 7) 320705_2.0021.62/4 - działka nr 62/4, obręb: Ciesław, gmina: Świerżno (powierzchnia - 0,0497 ha, symbol klasoużytku - dr),
- 8) 320702_5.0009.191 - działka nr 191, obręb: Mechowo, gmina: Golczewo (powierzchnia - 0,0538 ha, symbol klasoużytku - W),
- 9) 320702_5.0006.226 - działka nr 226, obręb: Baczysław, gmina: Golczewo (powierzchnia - 0,3015 ha, symbol klasoużytku - W),
- 10) 320702_5.0004.59 - działka nr 59, obręb: Dargoszewo, gmina: Golczewo (powierzchnia - 0,3700 ha, symbol klasoużytku - W),
- 11) 320702_5.0001.338 - działka nr 338, obręb: Wysoka Kamieńska, gmina: Golczewo (powierzchnia - 0,2098 ha, symbol klasoużytku - dr),
- 12) 320702_5.0003.49/2 - działka nr 49/2, obręb: Koplino, gmina: Golczewo (powierzchnia - 0,2098 ha, symbol klasoużytku - dr).

Starosta na podstawie art. 12 i 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami został zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, w tym m.in. poprzez niedopuszczenie do korzystania z nieruchomości SP przez podmioty nieuprawnione.

(akta kontroli str. 1405-1441)

Starosta wyjaśnił: (...) teren objęty nadzorem Starosty, jako reprezentanta SP, jest rozległy i obejmuje liczne, często niewielkie działki gruntowe, rozproszone na znacznej powierzchni całego powiatu, w tym również w lokalizacjach trudno dostępnych - takich jak tereny leśne, podmokłe, nadmorskie, czy położone poza głównymi ciągami komunikacyjnymi. Duża część nieruchomości nie posiada trwałego oznaczenia granic w terenie ani fizycznych zabezpieczeń uniemożliwiających dostęp osobom trzecim, co dodatkowo utrudnia skuteczny nadzór. Prowadzenie bieżących kontroli terenowych wymaga częstych wyjazdów służbowych, odpowiedniego przygotowania logistycznego oraz czasu. Nadzór realizowany jest przez ograniczoną liczbę pracowników, którzy równolegle wykonują inne zadania wynikające z przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami SP. W praktyce przekłada się to na możliwość jedynie wrywkowej lustracji wybranych działek, według priorytetów ustalanych na podstawie zgłoszeń, obserwacji lub stwierdzonych nieprawidłowości. Należy również zaznaczyć, że warunki atmosferyczne, zwłaszcza w okresie jesienno-zimowym, mają istotny wpływ na możliwość przeprowadzania kontroli terenowych. Złe warunki pogodowe - takie jak intensywne opady, zalania, zamarznięcie dróg dojazdowych, czy krótki czas dziennego oświetlenia - w sposób naturalny ograniczają dostępność wielu lokalizacji i uniemożliwiają przeprowadzanie działań nadzorczych z należytą częstotliwością (...) Następnie Starosta wskazał działania podjęte w trakcie kontroli NIK, które zostały poczynione w związku z zagospodarowaniem nieruchomości przez podmioty nieuprawnione, w tym m.in.: w 11 przypadkach wezwano korzystające podmioty do złożenia wyjaśnień w sprawie bezumownego korzystania z nieruchomości SP (w tym jednocześnie: pięciu podmiotom nieuprawnionym naliczono wynagrodzenie w łącznej kwocie 3 350,77 zł, z których dwa złożyły wniosek o nabycie nieruchomości SP, jeden nieuprawniony podmiot został wezwany do usunięcia posadowionych nielegalnie obiektów i w wyniku lustracji działki pracownicy Starostwa ustalili, iż podmiot nieuprawniony opróżnił teren, co opisano w pkt 2.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) w jednym przypadku podjęto działania mające na celu ustalenie podmiotu korzystającego bezumownie z nieruchomości SP.

(akta kontroli str. 2413-2418, 2423-2428)

2. Nie spełniono obowiązku założenia KOB dla nieruchomości o identyfikatorze 320704_4.0021.42/4.1_BUD.

Zgodnie z art. 60b-60d Prawa budowlanego właściciel lub zarządca jest obowiązany założyć dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego KOB, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego.

(akta kontroli str. 1481-1484)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Mieniem z upoważnienia Starosty wyjaśniła, że nie założono KOB przez przeoczenie i niedostateczną świadomość, iż obowiązek ten dotyczy również obiektów o charakterze pomocniczym, takich jak budynki garażowe. (...) *Niedopatrzenie to miało charakter jednostkowy i nie wynikało z celowego działania. W związku z powyższym podjęto działania mające*

na celu uzupełnienie dokumentacji poprzez niezwłoczne założenie KOB dla wskazanego budynku (...)

(akta kontroli str. 2445-2448, 2451)

3. Nie ujęto w EZNSP informacji o oznaczeniu nieruchomości według numeru księgi wieczystej:

a) według stanu na dzień 31 grudnia:

- 2022 r. - 42 nieruchomościach o łącznej powierzchni 21,4830 ha;
- 2023 r. - 26 nieruchomości o łącznej powierzchni 11,9599 ha;
- 2024 r. - wszystkie nieruchomości w zasobie (tj. 3 400) o łącznej powierzchni 16 005,6261 ha;

b) według stanu na 19 marca 2025 r. - 84 nieruchomości o łącznej powierzchni 45,5028 ha.

Starostowie zobowiązani zostali do gospodarowania nieruchomościami, w tym zasobem SP w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, realizując m.in. obowiązki o których mowa w art. 23 ust. 1c pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez m.in.: ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z oznaczeniem nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości.

(akta kontroli str. 268- 271, 2682-2712)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Mieniem z upoważnienia Starosty wyjaśniła: *Brak danych o księgach wieczystych w EZNSP wynikał przede wszystkim z błędów technicznych i organizacyjnych, związanych z ręcznym kopiowaniem oraz przenoszeniem danych między bazami. Dane o księgach wieczystych nie zostały wprowadzone lub zostały pominięte omyłkowo w trakcie kopiowania bazy, które odbywało się ręcznie, bez wsparcia zintegrowanego systemu informatycznego. Braki te były niezawinione i niezamierzone – wynikały z ograniczeń dotychczasowego sposobu prowadzenia i aktualizacji ewidencji. Obecnie, dzięki wdrożeniu nowego systemu informatycznego i Mienie, który zapewnia automatyzację procesów oraz integrację z ewidencją gruntów i budynków (EGiB), dane dotyczące ksiąg wieczystych są systematycznie uzupełniane i weryfikowane, co pozwala na eliminację takich nieprawidłowości w przyszłości.*

(akta kontroli str. 2452-2460)

4. W 13 przypadkach (tj. 65% z 20 badanych) dane wynikające z postanowień sądów i aktów notarialnych wpisywano do EGiB z przekroczeniem terminu określonego w art. 23 ust. 7 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Opóźnienia wynosiły od 79 do 600 dni, w tym: w trzech przypadkach od 79 do 153 dni, w czterech przypadkach od 260 do 395 dni, w trzech przypadkach od 436 do 495 dni, w trzech przypadkach od 513 do 600 dni.

Stosownie do ww. przepisu prawa Starosta niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania ww. dokumentów, wpisuje dane z nich wynikające do EGiB w zakresie wynikającym z tej ewidencji.

(akta kontroli str. 1472-1476)

Starosta wyjaśnił: (...) *przekroczenie terminu 30 dni (...) było rezultatem kilku współwystępujących czynników organizacyjnych i kadrowych. W szczególności, przekroczenia terminów były skutkiem: 1) znaczącego wzrostu liczby zgłaszanych zmian do EGiB, co przy ograniczonych zasobach osobowych utrudniało ich terminowe przetwarzanie; 2) ograniczeń kadrowych, spowodowanych m.in. długotrwałą nieobecnością pracownika – jednej z osób odpowiedzialnych za*

prorowadzenie ewidencji, która przebywała na urlopie macierzyńskim; 3) braku możliwości natychmiastowego zastąpienia nieobecnego pracownika, co miało wpływ na narastanie zaległości w realizacji bieżących zadań. W celu poprawy sytuacji, podjęto działania naprawcze, w tym: zatrudniono dodatkowego pracownika do zespołu zajmującego się prowadzeniem ewidencji; w październiku 2024 r. do pracy powróciła pracownica, która uprzednio przebywała na urlopie macierzyńskim. Pomimo wzmocnienia kadrowego, usuwanie wcześniej powstałych zaległości odbywa się stopniowo, z uwagi na stały wzrost liczby nowych zgłoszeń zmian (...)
(akta kontroli str. 2390-2395)

5. Inwentaryzację nierozdysponowanych nieruchomości SP przeprowadzono niezgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 lit. j regulacji wewnętrznych w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji¹²⁶, w tym:

- 1) W 2023 r. do „Protokołu weryfikacji aktywów i pasywów” z przeprowadzonej inwentaryzacji aktywów i pasywów metodą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości (weryfikacja sald) wg stanu na 31 grudnia 2023 r. oraz drogą potwierdzenia sald wg stanu na 31 grudnia 2023 r.” został załączony dokument pn. „Dane uzupełniające”, w którym środki trwałe obce – pozabilansowe „Nieruchomości SP zarządzane przez Starostę” na koncie 010-12 wykazano w wysokości 1 001 266 266,60 zł (do kontroli nie przedłożono innej dokumentacji z inwentaryzacji w 2023 r.). Wartość nieruchomości SP na koncie pozabilansowym 010-12 w 2022 r. była taka sama. Natomiast według danych ze sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami w zasobie SP za 2023 r. dziewięć nieruchomości o łącznej powierzchni 1,4458 ha zostało sprzedanych oraz 29 nieruchomości o łącznej powierzchni 10,8307 ha zostało skomunalizowanych. W związku z powyższym przeprowadzona rzetelnie weryfikacja nierozdysponowanych nieruchomości SP z odpowiednimi dokumentami źródłowymi w 2023 r. powinna wykazać wartość nieruchomości SP inną niż w 2022 r.
- 2) W przeprowadzonych inwentaryzacjach nieruchomości SP (w 2022 r. i 2024 r.) inwentaryzacją nie objęto wszystkich nieruchomości budynkowych i lokalowych oraz nieruchomości objętych postępowaniami komunalizacyjnymi w 2022 r. – 26 w 2024 r. – 20 (z 65 badanych).

Inwentaryzacja nieruchomości SP powinna być przeprowadzona zgodnie z regulacjami wewnętrznymi w drodze weryfikacji zapisów w ewidencji finansowo-księgowej z dokumentacją źródłową.

(akta kontroli str. 479-814)

Wicestarosta wyjaśnił: Sprawdzanie stanu posiadanych nieruchomości SP, w tym wprowadzanie zmian, odbywało się na zasadzie weryfikacji ciągłej, tj. zmiany były dokonywane na bieżąco, w ciągu całego roku, każdorazowo w przypadku zaistnienia przesłanek wymagających aktualizacji danych oraz uzgadnianej na dzień 31 grudnia danego roku. (...) Weryfikacja polegała m.in. na: analizie aktualności danych ewidencyjnych, wartości nieruchomości, monitorowaniu zmian własnościowych i władania, bieżącej rejestracji zmian wynikających z decyzji administracyjnych, orzeczeń sądowych lub innych zdarzeń prawnych mających wpływ na stan prawny

¹²⁶ Zarządzenia Starosty: Nr Or.120.131.2022 ET z 14 listopada 2022 r., Nr Or.120.168.2023.ET z 4 grudnia 2023 r., Nr OR.120.113.2024.TŚ z 12 listopada 2024 r.

i faktyczny nieruchomości. W bazie prowadzonej w latach 2022-2024 w sposób ręczny, sukcesywnie wprowadzano również oznaczenia dotyczące sposobu zagospodarowania nieruchomości (...) Stan zasobu nieruchomości SP był przedstawiony w postaci „Zestawienia zasobu nieruchomości SP....” z podziałem na poszczególne gminy. Zestawienia nieruchomości wraz z oszacowaniem ich wartości były przekazywane do Wydziału Finansowego w celu wprowadzenia do ewidencji pozabilansowej.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Mieniem z upoważnienia Starosty wyjaśniła: *W latach 2022-2024 nie przeprowadzono inwentaryzacji nierozdysponowanych budynków i lokali SP drogą ich spisu ilości z natury. Inwentaryzacja tego typu została zaplanowana w czwartym kwartale 2025 roku. Powyższe wynikało m.in. ze zmian w przepisach prawa i zwiększonej liczby spraw wymagających rozpatrzenia oraz zmian kadrowych w wydziale. Podczas rozpatrywania bieżących spraw, merytoryczny pracownik zawsze dokonuje wizji w terenie nieruchomości, której sprawa dotyczy. Z uwagi na rozproszenie zasobu SP na dużym obszarze powiatu oraz ilość nieruchomości, preferowaną formą weryfikacji zasobu jest przegląd danych EGIB, która umożliwia dostęp do informacji o charakterze zagospodarowania, w tym o istnieniu zabudowy.*

(akta kontroli str. 2371-2373, 2452-2458, 2461, 2258-2565)

Zdaniem NIK, inwentaryzacja przeprowadzona zgodnie z regulacjami wewnętrznymi w sposób rzetelny powinna ujawnić braki w zasobie SP.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta prawidłowo realizował szereg zadań związanych z gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami SP, w tym: sporządzono i terminowo przedłożono Wojewodzie plan wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2022-2024, następnie realizowano jego założenia; podejmowano działania w celu: uregulowania stanu prawnego 16 nieruchomości SP, zabezpieczania nieruchomości SP w reakcji na zgłoszenia wymagające interwencji; weryfikacji sposobu zagospodarowania w wyniku, których w 201 przypadkach stwierdzono bezumowne korzystanie z nieruchomości i z tego tytułu egzekwowano wynagrodzenie od podmiotów nieuprawnionych.

Za nieprawidłowe NIK uznał dopuszczenie do korzystania z 12 nierozdysponowanych nieruchomości SP bez tytułu prawnego, co było konsekwencją niewystarczającego nadzoru Starosty nad powierzonym majątkiem SP, brak KOB dla jednej nierozdysponowanej nieruchomości SP, nierzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji nieruchomości SP w latach objętych kontrolą oraz wpisywanie danych wynikających z postanowień sądów i aktów notarialnych do EGIB z przekroczeniem ustawowego terminu.

OBSZAR

3. Gospodarowanie nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2022-2025 od ujętych w zasobie nierozdysponowanych nieruchomości Starosta, w imieniu SP, składał deklaracje na podatek od nieruchomości i podatek leśny do właściwych miejscowo organów podatkowych.

Podatkiem od nieruchomości objęto:

– w 2022 r. 62 działki o powierzchni gruntów 55 265,20 m² i trzy zabudowania

- o powierzchni użytkowej 1 384,67 m² na łączną kwotę 30,85 tys. zł;
- w 2023 r. 92 działki o powierzchni gruntów 62 709,50 m² i trzy zabudowania o powierzchni użytkowej 1 384,67 m² na łączną kwotę 37,35 tys. zł;
- w 2024 r. 108 działek o powierzchni gruntów 76 916,13 m² i cztery zabudowania o powierzchni użytkowej 1 679,67 m² na łączną kwotę 50,37 tys. zł;
- w 2025 r. (do 1 czerwca) 102 działki o powierzchni gruntów 72 697 m² i trzy zabudowania o powierzchni użytkowej 1 384,67 m², na łączną kwotę 49,44 tys. zł.

(akta kontroli str. 176-202, 234-237, 1515, 2187-2200)

Podatkim leśnym objęto:

- w 2022 r. 22 działki o powierzchni 11,5815 ha na kwotę 0,54 tys. zł;
- w 2023 r. 24 działki o powierzchni 11,7250 ha na kwotę 0,83 tys. zł;
- w 2024 r. 22 działki o powierzchni 26,2517 ha na kwotę 1,89 tys. zł
- w 2025 r. (do 1 czerwca) 35 działek o powierzchni 25,1300 ha na kwotę 1,17 tys. zł

(akta kontroli str. 203-233)

3.2. Badaniem kontrolnym objęto 20 deklaracji¹²⁷ na podatek od nieruchomości wraz z ich 16 korektami, dobranych według kryterium liczby nieruchomości ujętych w danej deklaracji i kwoty podatku. W wyniku badania stwierdzono, że:

- zgodnie z załącznikami ZDN-1 do deklaracji na podatek od nieruchomości opodatkowaniu podlegało od 59 do 98, a po korektach od 61 do 100 nieruchomości nierozdysponowanych SP;
- wysokość zobowiązania podatkowego ustalonego w badanych deklaracjach wyniosła od 29,32 tys. zł do 43,74 tys. zł, a po korektach od 29,87 tys. zł do 45,09 tys. zł¹²⁸;
- do obliczenia podatku od nieruchomości stosowano stawki podatkowe od gruntów, budynków lub ich części oraz budowli, określone w aktualnych uchwałach organu stanowiącego danej gminy¹²⁹, co odpowiadało wymogom określonym w art. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,
- w deklaracjach przyjmowano do opodatkowania prawidłową powierzchnię użytkową gruntów i budynków, przy czym:
 - 1) w deklaracjach i korektach składanych do Burmistrza Gminy Dziwnów za lata 2022-2024, jako przedmiot opodatkowania, wskazywano budynki mieszkalne o powierzchni 341 m² kondygnacji o wysokości od 1,4 do 2,2 m, a w 2025 r. kondygnacji o wysokości powyżej 2,2 m; wysokość kondygnacji wpływała na wielkość powierzchni do opodatkowania; rzeczywista wysokość kondygnacji wynosiła powyżej 2,2 m i wobec tego podatek od nieruchomości był uiszczany w prawidłowej kwocie;
 - 2) w deklaracjach do opodatkowania przyjęto część powierzchni gruntów odpowiadające powierzchni klasoużytków podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości według danych zawartych w EGiB;

¹²⁷ Deklaracje złożone w latach 2022-2025 (do maja) po pięć z każdego roku.

¹²⁸ Minimalne kwoty podatku były w 2022 r., a maksymalne kwoty podatku były w 2025 r.

¹²⁹ Rady Miejskie w Kamieniu Pomorskim, Międzyzdrojach, Wolinie, Dziwnowie, Golczewie.

- 3) w deklaracjach do opodatkowania przyjęto nierozdysponowaną część powierzchni nieruchomości w przypadku jej częściowego wydzierżawienia lub użyczenia¹³⁰;
- w deklaracjach i korektach, składanych do Burmistrza Gminy Wolin za lata 2022-2025 wskazano do opodatkowania w pozycji „grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych” nieruchomość o klasoużytku Wp o powierzchni 0,0245 ha pomimo, że zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych grunty te nie podlegały opodatkowaniu;
 - dochowano terminu składania korekt, określonego w art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym, jeżeli obowiązek podatkowy powstał po dniu 31 stycznia, osoby prawne są obowiązane składać organowi podatkowemu deklaracje na podatek od nieruchomości w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku;
 - podatki uiszczane były na ogół terminowo, za wyjątkiem VI raty w 2022 r. (do dwóch organów podatkowych) i I raty w 2024 (do pięciu organów).

Nierzetelne wypełnianie deklaracji na podatek od nieruchomości, uiszczanie podatku po terminie oraz opodatkowanie nieruchomości, pomimo jej wyłączenia ustawowego z opodatkowania opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 1-2).

(akta kontroli str. 1516-2200)

Jedna z nieruchomości oznaczona w EGiB identyfikatorem 320702_5.0019.113/2 położona w obrębie Upadły, gmina Golczewo o powierzchni 0,19 ha (klasoużytek Bz), nie została opodatkowana. Nieruchomość ta została wpisana do rejestru zabytków pod nr A-754 przez Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie¹³¹ na podstawie decyzji DZ-4140/65-2/AR/2020 z 27 października 2020 r. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zwalnia się od podatku od nieruchomości grunty i budynki wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, pod warunkiem ich utrzymania i konserwacji, zgodnie z przepisami o ochronie zabytków.

(akta kontroli str. 1723-1734)

Starosta wyjaśnił: *Obszar wokół kościoła – działka nr 113/2 obręb Upadły, gmina Golczewo nie pełni już funkcji czynnego cmentarza – nie odbywają się tam pochówki, a teren nie zawiera zachowanych elementów infrastruktury cmentarnej. Aktualnie jest on porośnięty roślinnością trawiastą i nie jest wykorzystywany do działalności gospodarczej ani udostępniany do innych celów. Starosta, jako organ sprawujący nadzór nad nieruchomością w imieniu SP, monitoruje jej stan oraz dba o utrzymanie należytego porządku. Dzięki dobrym relacjom z lokalną społecznością, w szczególności z mieszkańcami wsi Upadły, Starosta pozyskał nieformalną pomoc zaprzyjaźnionego rolnika, który nieodpłatnie wykonuje koszenie terenu. Działanie to jest formą społecznego zaangażowania mieszkańców w utrzymanie ład i estetyki w otoczeniu obiektu zabytkowego. Tego rodzaju inicjatywy są przejawem dobrej*

¹³⁰ Rozdysponowanie nieruchomości SP w formie dzierżawy i użyczenia w latach 2022-2025 wpłynęło na zmniejszenie podatku od nieruchomości łącznie o 30,27 tys. zł, z tego w 2022 r. – 4,86 tys. zł; w 2023 r. – 6,59 tys. zł; w 2024 r. – 12,69 tys. zł; w 2025 r. – 6,13 tys. zł.

¹³¹ Dalej: ZWKZ.

współpracy administracji z lokalną społecznością i przyczyniają się do zachowania odpowiedniego stanu nieruchomości SP. ZWKZ nie wydał Staroście żadnych decyzji, nakazów ani zaleceń dotyczących przeprowadzenia prac konserwatorskich, porządkowych, budowlanych czy zabezpieczających na ww. nieruchomości, w tym uprzątnięcia terenu, usunięcia samosiewów, wykonania ogrodzenia lub innych robót.

(akta kontroli str. 2390-2396)

3.3. Do czasu zakończenia procedury komunalizacyjnej uprawnienia właścicielskie w stosunku do objętych nią nieruchomości, wykonuje w imieniu SP Starosta, który jest w tym czasie zobowiązany do opłacania podatku od nieruchomości. W wyniku analizy danych dotyczących komunalizacji stwierdzono, że 387 (z 1 836) nieruchomości SP przeznaczonych do komunalizacji i objętych postępowaniami komunalizacyjnymi nie zostało objętych podatkiem od nieruchomości, w tym 44 (tj. 67,7% z 65 badanych), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 3).

(akta kontroli str. 105-146, 927-929, 2202-2216)

Badanie w zakresie prawidłowości opodatkowania w latach 2022-2024 nieruchomości SP z obszaru właściwości Starosty, oznaczone w EGiB jako tereny z klasoużytkiem: B, Ba, Bi, Bp, K, Tk, Ti, Tp, co do których istniał taki obowiązek wykazało, że nie wszystkie nieruchomości zostały opodatkowane.

Stwierdzono przypadki nieopodatkowania nierozdysponowanych nieruchomości SP w 2022 r. - jednej (z 63 badanych), w 2023 r. - sześciu (z 96 badanych), w 2024 r. - sześciu (ze 137 badanych), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (w pkt 4).

(akta kontroli str. 2217-2230)

Starosta wyjaśnił: *Po przeanalizowaniu dokumentacji dotyczącej nieruchomości 320703_4.0007.112/7, 320703_4.0007.112/9 stwierdzono, że w dniu 5 marca 1993 r. zarządca komisaryczny Z.N.M.R. w Kamieniu Pomorskim, będącego wówczas wieczystym użytkownikiem gruntu, po raz pierwszy dokonał sprzedaży czterech lokali mieszkalnych na rzecz osób trzecich. Lokale te znajdowały się w budynku posadowionym na działkach nr 112/7 oraz 112/9, obręb 7, miasto Kamień Pomorski. Sprzedaż lokali została przeprowadzona z błędnie określonymi udziałami w częściach wspólnych nieruchomości, obejmującymi zarówno budynek, jak i grunt. W wyniku tych nieprawidłowości, w rejestrach ujawniono udział w nieruchomościach przypisany SP, pomimo że wszystkie lokale zostały zbyte i żaden udział nie powinien pozostać w zasobie SP. Nieprawidłowo określone udziały zostały następnie powielone w EGiB, co doprowadziło do rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a formalnym. W efekcie tych rozbieżności, podatek od nieruchomości za udziały przypisane SP nie był uiszczany, ponieważ formalnie figuruje on jako właściciel części nieruchomości, którą faktycznie powinni obejmować aktualni właściciele lokali mieszkalnych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, obowiązek podatkowy z tytułu podatku od nieruchomości powinien obciążać obecnych właścicieli lokali, proporcjonalnie do rzeczywiście posiadanych udziałów, które – w wyniku opisanych błędów – są obecnie zaniżone. W związku z powyższym, zostaną podjęte działania zmierzające do: korekty nieprawidłowo przypisanych udziałów, ujednolicenia stanu faktycznego ze stanem ujawnionym w ewidencjach, co umożliwi prawidłowe przypisanie obowiązków podatkowych we właściwych proporcjach.*

(akta kontroli str. 2452-2458, 2463)

W stosunku do nieruchomości 320706_5.0036.110 Starosta wyjaśnił, że: *zgodnie z posiadaną wiedzą na jej terenie posadowiony jest przystanek autobusowy, w związku z czym wykorzystywany jest jako poszerzenie drogi publicznej, wobec czego na podstawie art. 2 ust. 3 pkt. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, nie podlega opodatkowaniu.*

W stosunku do nieruchomości 320706_4.0021.341/4 Starosta wyjaśnił, że *zgodnie z posiadaną wiedzą, nieruchomość ta użytkowana jest przez właścicieli dz. 336/2, 336/1, tym samym na podstawie art. 3 ust. 1 pkt. 2 to na nich, jako na samoistnych posiadaczach, ciąży obowiązek ponoszenia opłat.*

(akta kontroli str. 2452-2458, 2464-2465)

3.4. W latach 2022-2025 Starosta nie występował do właściwych miejscowo organów podatkowych o udzielenie ulg podatkowych (umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty) w odniesieniu do należności z tytułu podatków lokalnych od nieruchomości SP.

(akta kontroli str. 2201)

3.5. W informacji pozyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Wojewoda wskazał: *Czynności nadzorcze, prowadzone w latach 2022-2025 (do 22 sierpnia) w stosunku do Starosty skoncentrowane były na zwróceniu szczególnej uwagi na konieczność intensyfikacji procedur komunalizacyjnych w stosunku do nieruchomości nierozdysponowanych, jak i innych form ich zagospodarowania, które pozwolą uchronić SP przed obciążeniem kosztem podatku od nieruchomości. Przypominano, iż regulowanie zobowiązań podatkowych należy do zadań z zakresu administracji rządowej. Jak wskazywano, podatek ten winien być regulowany terminowo, bez wezwania, na rachunek budżetu właściwej gminy, a brak uregulowania obligatoryjnych płatności stanowi naruszenie zasady prawidłowej gospodarki, o której mowa w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazać jednocześnie należy, że każdy wniosek starosty / prezydenta miasta na prawach powiatu w sprawie przyznania dodatkowych środków finansowych na regulowanie obciążeń podatkowych, w szczególności w zakresie nieruchomości drogowych, które nie zostały przejęte przez właściwe gminy był wnikliwie weryfikowany, i w wyniku tego wydawana stosowna decyzja zwiększająca plan dotacji.*

(akta kontroli str. 2644-2663)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne wypełnianie deklaracji na podatek od nieruchomości DN-1:

1) składanych Burmistrzowi Dziwnowa

- w deklaracji na rok 2023 korekta za miesiąc 01, nie określono nazwy i adresu organu podatkowego oraz nie określono daty jej wypełnienia;
- w deklaracji na rok 2024 za miesiąc 01 nie określono liczby załączników ZDN-1 i ZDN-2 oraz daty jej wypełnienia;
- w deklaracjach:: na 2022 r. korekta za miesiąc 04; na 2023 r. za miesiąc 01; na 2024 r. za miesiąc 01 oraz korekta za miesiąc 10 w części D.2. wykazano budynek mieszkalny ogółem, w tym kondygnacji o wysokości od 1,4 m do 2,2 m o powierzchni użytkowej w m² - 341, a w deklaracji na 2025 r. za miesiąc 01 oraz korekcie za miesiąc 04 w części D.2. wykazano budynek mieszkalny ogółem, w tym kondygnacji o wysokości powyżej 2,2 m o powierzchni

użytkowej w m² – 341; zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podstawę opodatkowania stanowi m.in. dla budynków lub ich części – powierzchnia użytkowa; powierzchnię pomieszczeń lub ich części oraz część kondygnacji o wysokości w świetle od 1,40 m do 2,20 m zalicza się do powierzchni użytkowej budynku w 50%.

2) składanych Burmistrzowi Wolina

- w deklaracjach i korektach za lata 2022-2025 wskazywano do opodatkowania nieruchomość o identyfikatorze 320706_5.0040.699/7 o klasoużytku Wp (grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi) o powierzchni 0,0245 ha pomimo, że zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, z wyjątkiem gruntów pod wodami jezior lub zbiorników sztucznych; błędne wykazanie ww. nieruchomości nie wpłynęło na wysokość podatku (stawka podatku odnosiła się do 1,0 ha).

Zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości powinny być składane w terminie do 31 stycznia danego roku (a jeśli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego) oraz korygować deklarację w terminie 14 dni od wystąpienia okoliczności powodujących daną korektę.

(akta kontroli str. 1815-1886, 1930-2031)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Mieniem z upoważnienia Starosty wyjaśniła, że wskazane braki w deklaracji podatkowej *wynikają z przeoczenia, które miało miejsce w kontekście dużej liczby równoległych obowiązków realizowanych w tym okresie. Niedopatrzenia te miały charakter czysto techniczny i nie wpływały na treść merytoryczną deklaracji podatkowej. Wskazane nieścisłości nie były dotychczas przedmiotem zastrzeżeń ze strony organu, co może świadczyć o ich marginalnym charakterze. Zdarzenia te należy traktować jako incydentalne i niezawinione, a w przyszłości dołożymy wszelkiej staranności (...)*

W odniesieniu do rozbieżności w części D.2.deklaracji podatkowych składanych za lata 2022-2025 Naczelnik Wydziału Gospodarki Mieniem wyjaśniała, że wynikało to z interpretacji przepisów oraz dążenia do zachowania zgodności z obowiązującymi wytycznymi.

(akta kontroli str. 2413-2422, 2431-2432)

W odniesieniu do wykazywania w deklaracji na podatek od nieruchomości i uiszczania podatku od gruntu o klasoużytku Wp Naczelnik Wydziału Gospodarki Mieniem z upoważnienia Starosty wyjaśniła: (...) *Najprawdopodobniej działka nr 699/7, obręb Skoszewo, została omyłkowo włączona do nieruchomości podlegających opodatkowaniu, a z uwagi na nieujawnienie się przez PGW WP, jako władającego nieruchomością, błąd ten był powielany w kolejnych latach.*

(akta kontroli str. 2445-2450)

W ocenie NIK, ww. nieprawidłowości mają charakter formalny i nie wpływają zasadniczo na ocenę badanego obszaru. Jednakże nieprawidłowości te wskazują na nierzetelne wypełnianie deklaracji, co przy większych powierzchniach może wpłynąć na wysokość podatku. Prawidłowe wypełnianie poszczególnych rubryk w deklaracjach stanowi główny element przejrzystości działań jednostki w zakresie wypełnienia obowiązków podatkowych.

2. Podatek od nierozdysponowanych nieruchomości SP w siedmiu niżej wskazanych przypadkach uiszczono z opóźnieniem odpowiednio 13 dni i 22 dni:

- 28 czerwca 2022 r. zapłacono VI ratę podatku od nieruchomości za 2022 r. na rzecz organów podatkowych w łącznej wysokości 1 229 zł, z tego na rzecz:
 - Burmistrza Dziwnowa w wysokości 471 zł,
 - Burmistrza Międzyzdrojów w wysokości 758 zł,
- 6 lutego 2024 r. zapłacono I ratę podatku od nieruchomości na rzecz organów podatkowych w łącznej wysokości 3 398 zł, z tego na rzecz:
 - Burmistrza Golczewa w wysokości 186 zł,
 - Burmistrza Dziwnowa w wysokości 715 zł,
 - Burmistrza Kamienia Pomorskiego w wysokości 528 zł,
 - Burmistrza Międzyzdrojów w wysokości 666 zł,
 - Burmistrza Wolina w wysokości 1 303 zł.

Zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 3 o podatkach lokalnych obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości powinien być wpłacony na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15. każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia.

(akta kontroli str. 1516-1517, 2187-2200)

Starosta wyjaśnił: *VI ratę podatku od nieruchomości za 2022 r. dla nieruchomości położonych w gminie Dziwnów i Międzyzdroje zapłacono zamiast 14 czerwca 2022 r., 28 czerwca 2022 r. przez pominięcie tych rat przy przygotowywaniu przelewów na ten dzień przez pracownika przygotowującego przelewy w systemie bankowości internetowej. Niezwłocznie, po spostrzeżeniu tej omyłki zostały przelane zaległe raty, od których nie zostały naliczone przez Gminy, a tym samym nie zapłacone odsetki za opóźnienie w zapłacie tych podatków; I ratę podatku od nieruchomości SP za 2024r. dla następujących organów podatkowych (tj. Gminy Golczewa, Dziwnowa, Kamienia Pomorskiego, Międzyzdrojów i Wolina) przekazano 6 dni po ustawowym terminie przez niedopatrzenie Wydziału Finansowego, gdyż pozostałe raty podatków od nieruchomości dla majątku powiatu przekazywane w ustawowym terminie. Po zauważeniu braku zapłaty zobowiązań z tytułu rat podatku od nieruchomości, niezwłocznie, tj. w dniu 6 lutego 2024r. dokonano zapłaty zaległych rat podatków do gmin.*

Od tych zaległości nie zostały naliczone i zapłacone odsetki za zwłokę.

(akta kontroli str. 2379-2383, 2389)

3. W składanych deklaracjach na podatek od nieruchomości DN-1 do właściwych organów podatkowych nie wykazywano w przedmiocie opodatkowania 387 (tj. 21,1% z 1 836) nieruchomości gruntowych SP (klasoużytek dr o łącznej powierzchni 105,4932 ha), które zostały przeznaczone do komunalizacji i wobec których toczyło się postępowanie komunalizacyjne, w tym 44 (z 65 badanych)¹³² nierozdysponowanych nieruchomości SP, które zostały objęte czterema badanymi postępowaniami komunalizacyjnymi na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej. W związku z tym szacunkowo¹³³ uszczuplono wysokość podatku od tych nieruchomości w łącznej wysokości o 2 176 030 zł, z tego

¹³² Klasoużytek dr.

¹³³ Ostateczna wysokość należnego podatku powinna zostać opłacona przez Starostę po ustaleniu wysokości zobowiązania w postępowaniu podatkowym, z uwzględnieniem ustawowych zwolnień i wyłączeń przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. 2025 r. poz. 176).

w 2022 r. - 482 180 zł, w 2023 r. - 535 621zł, w 2024 r. - 536 730 zł, w 2025 r. (podatek wyliczony do deklaracji DN-1 za cały rok) - 621 499 zł¹³⁴.

Powyższe było niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

(akta kontroli str. 2202-2216)

Starosta wyjaśnił: *Brak realizacji obowiązku podatkowego (...) wynikał z nałożenia się kilku przyczyn o charakterze organizacyjnym, interpretacyjnym oraz systemowym. Kluczowym problemem pozostaje brak jednoznacznych, a niekiedy wręcz wzajemnie sprzecznych przepisów prawa regulujących przedmiotową kwestię. Zgodnie z ustawą o drogach publicznych, drogami SP są wyłącznie drogi krajowe. Natomiast zgodnie z ustawą komunalizacyjną – gminy były zobowiązane do przekazania spisów inwentaryzacyjnych mienia, które z dniem wejścia w życie ww. ustawy, z mocy prawa, stawało się mieniem właściwej gminy. Ustawa ta nie przewiduje jednak sytuacji, w której gmina nie dopełnia obowiązku złożenia spisów, co miało miejsce w przypadku jednej z gmin powiatu kamieńskiego. W ocenie organu, nieruchomości drogowe, od których nie był odprowadzany podatek, powinny być stać się własnością tej gminy. Na mocy decyzji deklaratoryjnych wydanych przez Wojewodę, orzeczono ich własność na rzecz gminy, jednak ta wielokrotnie składała odwołania do organu II instancji, KKU w Warszawie, następnie WSA w Warszawie, zdarzały się również odwołania do NSA w Warszawie, podważając tym samym zasadność tych decyzji. Również ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie przewiduje jednoznacznych rozwiązań dla tego typu przypadków, co dodatkowo pogłębia niejasność sytuacji prawnej. Warto zaznaczyć, że gminy posiadają dostęp do danych zawartych w EGiB. W ocenie organu, z chwilą wydania decyzji deklaratoryjnych, przedmiotowe nieruchomości drogowe stały się własnością gminy, w związku z czym nie były ujmowane w deklaracjach podatkowych składanych przez Starostę w związku z tym nasze działania nie było zawinieniem umyślnym. Gminy dotychczas nie kwestionowały składanych deklaracji podatkowych przez organ.*

(akta kontroli str. 2558-2564)

Starosta wskazał także na problemy interpretacyjne przepisów: *Brak zakończonych postępowań komunalizacyjnych w odniesieniu do takich nieruchomości prowadzi do problemów z ustaleniem podmiotu zobowiązanego do uiszczania podatku od nieruchomości. Organy gospodarujące zasobem SP stają w trudnej sytuacji – z jednej strony formalnie wykazują w EGiB, że właścicielem działki pozostaje SP, z drugiej zaś, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, własność tych gruntów powinna obligatoryjnie przejść na gminy już w 1990 r. W konsekwencji organ gospodarujący zasobem nie ma pewności co do obowiązku opłacania podatku od nieruchomości – formalnie działki te nadal widnieją jako własność SP, które powinny zostać przekazane do zasobu gmin z mocy prawa. Taki stan faktyczny i prawny jest niejednoznaczny i powoduje wątpliwości – czy SP powinien opłacać podatek od nieruchomości. Płacenie podatku w takich przypadkach stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą prawidłowej gospodarki mieniem publicznym, ponieważ skutkuje wydatkowaniem dużych środków SP*

¹³⁴ Z tego od nieruchomości w badanych postępowaniach komunalizacyjnych uszczuplono podatek w łącznej wysokości o 378 zł, z tego w: 2022 r. - 93 zł; 2023 r. - 103 zł; w 2024 r. - 103 zł; w 2025 r. (do 31 sierpnia) -79 zł.

na nieruchomości, które z mocy prawa należą do gmin i które de facto są przez nie użytkowane.

(akta kontroli str. 2565-2566)

Zdaniem NIK, w odniesieniu nieruchomości komunalizowanych należy mieć na względzie art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, który stanowi, że prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej. Do czasu zakończenia procedury komunalizacyjnej uprawnienia właścicielskie w stosunku do objętych nią nieruchomości, wykonuje w imieniu SP Starosta, który jest w tym czasie zobowiązany do opłacania podatku od nieruchomości. Powyższe stanowisko potwierdzone zostało orzeczeniami sądowymi jak i odpowiedzią na interpelację poselską nr 1983 z 22 marca 2016 r¹³⁵. oraz wyrokiem m.in. NSA II FSK 2723/18 z 4 listopada 2020 r¹³⁶.

4. W latach 2022-2024 Starosta nie opodatkował nieruchomości SP z obszaru właściwości Starosty, oznaczone w EGiB jako tereny z klasoużytkiem: B, Ba, Bi, Bp, K, Tk, Ti, Tp, co do których istniał taki obowiązek:

- w 2022 r. jedna nieruchomość (tj. 1,6% z 63 badanych) 320706_5.0121.248 (0,0051 ha);
- w 2023 r. sześć nieruchomości (tj. 6,3% z 96 badanych) o łącznej powierzchni 0,1990 ha: 320706_5.0121.248 (0,0051 ha), 320704_4.0020.300/4 (0,1530 ha), 320704_4.0021.166/1 (0,0249 ha), 320704_4.0021.164/1 (0,0010 ha), 320704_4.0021.165/1 (0,0009 ha), 320704_4.0021.166/3 (0,0004 ha);
- w 2024 r. sześć nieruchomości (tj. 4,4% z 137 badanych) o łącznej powierzchni 0,2063 ha: 320706_5.0121.248 (0,0051 ha), 320704_4.0020.300/4 (0,1530 ha), 320704_4.0021.166/1 (0,0249 ha), 320704_4.0021.164/1 (0,0010 ha), 320704_4.0021.165/1 (0,0009 ha), 320704_4.0021.166/3 (0,0004 ha)

W związku z tym uszczuplono wysokość podatku od nieruchomości w łącznej wysokości o 1 815 zł. Powyższe było niezgodne z art. 2 ust. 1pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

(akta kontroli str. 2217-2230)

W stosunku do nieruchomości oznaczonych: 320706_5.0121.248, 320704_4.0020.300/4, 320704_4.0021.166/1, 320704_4.0021.164/1, 320704_4.0021.165/1, 320704_4.0021.166/3 Starosta wyjaśnił: *Pominięcie wskazanych powyżej działek w zestawieniu nieruchomości SP podlegających opodatkowaniu było wynikiem niedopatrzenia, które miało charakter niezamierzony i wynikało z kilku nakładających się na siebie czynników organizacyjnych i technicznych. W szczególności należy podkreślić, że zasób nieruchomości SP jest rozległy, zróżnicowany pod względem rodzaju nieruchomości, tytułów prawnych oraz statusów ewidencyjnych. Ręczne zestawienia podatkowe sporządzane w oparciu o dane z różnych źródeł – w tym ewidencji prowadzonych w formie arkuszy kalkulacyjnych, rejestrów papierowych oraz danych z systemu EGiB – wiążą się z istotnym ryzykiem pominięcia pojedynczych pozycji, zwłaszcza w przypadku częstych zmian stanu prawnego, klasyfikacji użytków czy podziałów geodezyjnych. W analizowanym przypadku, działki zostały pominięte najprawdopodobniej z uwagi*

¹³⁵ <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=1983&view=null>

¹³⁶ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CD555C5E6D>

na brak ich jednoznacznego przyporządkowania w systemie ewidencyjnym jako nieruchomości podlegających opodatkowaniu oraz brak automatycznych mechanizmów kontroli kompletności danych. Prace były prowadzone w dużej mierze ręcznie, co przy tej skali zasobu i ograniczonych możliwościach kadrowych mogło doprowadzić do przeoczenia.

(akta kontroli str. 2452-2458, 2463-2465)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2022-2025 Starosta na ogół terminowo składał i prawidłowo sporządzał deklaracje na podatek od nieruchomości i podatek leśny. Wysokość ustalonych zobowiązań podatkowych była zgodna ze stawkami określonymi w uchwałach rad miejskich powiatu kamieńskiego.

Za działanie nieprawidłowe NIK uznał nierzetelne wypełnianie deklaracji na podatek od nieruchomości; uiszczanie podatku od nieruchomości po terminie; nieopodatkowanie wszystkich nieruchomości SP z obszaru właściwości Starosty, co do których istniał taki obowiązek.

IV. Uwagi i 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. Dokonanie weryfikacji EZNSP w celu zapewnienia ujmowania w niej danych zgodnych ze stanem faktycznym i z katastrem nieruchomości, a także usunięcia z niej nieruchomości wyłączonych z zasobu SP na mocy przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.
2. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających rzetelne sporządzanie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami SP.
3. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających rzetelne prowadzenie ewidencji pozabilansowej wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości SP.
4. Rzetelne i bieżące ewidencjonowanie (poza zasobem SP) nieruchomości podlegających komunalizacji z mocy prawa na podstawie ustawy komunalizacyjnej.
5. Wzmocnienie nadzoru nad nieruchomościami SP i podjęcie działań zapewniających wyeliminowanie przypadków nieuprawnionego korzystania z tych nieruchomości.
6. Założenie KOB dla budynku posadowionego na nieruchomości o identyfikatorze 320704_4.0021.42/4.
7. Dochowanie terminu określonego na wprowadzenie do EGiB stosownych danych, wynikających z postanowień sądów i aktów notarialnych.
8. Podjęcie skutecznych i adekwatnych działań celem objęcia inwentaryzacją wszystkich nierozdysponowanych nieruchomości SP.
9. Rzetelne wypełnianie deklaracji na podatek od nieruchomości DN-1.
10. Podjęcie skutecznych działań celem ustalenia wszystkich nieruchomości SP, objętych obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku od nieruchomości, a także terminowe uiszczanie tego podatku po złożeniu stosownych deklaracji podatkowych.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Szczecin, 17 października 2025 r.

Kontrolerzy

Małgorzata Wejwer
główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Paweł Dopieralski
starszy inspektor k.p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Szczecinie

Bogusław Wójcik
p.o. Wicedyrektor Delegatury

/podpisano elektronicznie/