

Zagrożony majątek Skarbu Państwa. Tysiące działek nieujętych w ewidencji i użytkowanych bezumownie

11.8.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

Ponad 5 tys. nieruchomości Skarbu Państwa nie figurowało w ewidencji, 315 - czyli blisko dwie trzecie - skontrolowanych działek było użytkowanych bez tytułu prawnego, a budżet państwa tracił dochody z powodu wieloletnich zaniedbań starostów. Kontrola NIK wykazała, że brak rzetelnej ewidencji, nadzoru i inwentaryzacji sprzyjał bezprawnemu zajmowaniu gruntów, zwiększał ryzyko ich utraty przez zasiedzenie, pozbawiał gminy milionów złotych z tytułu podatków, a Skarb Państwa środków z tytułu najmu, dzierżawy i sprzedaży nieruchomości.

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa stanowi ważny element zarządzania mieniem publicznym ze względu na ich wartość, powierzchnię i znaczenie gospodarcze. Problematyka ta jest również istotna w kontekście trwających procesów przekazywania nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego oraz trudności związanych z ewidencją gruntów i budynków.

Za gospodarowanie tymi nieruchomościami odpowiadają starostowie, a w miastach na prawach powiatu – prezydenci miast (w związku z domniemaniem kompetencji wynikającym z art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Ich obowiązkiem jest prowadzenie gospodarki zgodnie z zasadami prawidłowego zarządzania, czyli w sposób legalny, racjonalny, oszczędny i efektywny ekonomicznie. Obejmuje to m.in. utrzymanie nieruchomości w dobrym stanie, wykorzystywanie ich zgodnie z przeznaczeniem, ochronę praw własności oraz właściwe planowanie, nabywanie i zbywanie nieruchomości. Choć pojęcie „prawidłowej gospodarki” nie zostało jednoznacznie zdefiniowane w przepisach, odnosi się ono do działań zapewniających efektywne i zgodne z interesem publicznym zarządzanie nieruchomościami.

Nieruchomości nierozdysponowane to grunty zabudowane i niezabudowane należące do Skarbu Państwa, które nie zostały przekazane ani udostępnione innym podmiotom do użytkowania lub korzystania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Kontrolę przeprowadzono w 17 jednostkach, w tym 12 starostwach powiatowych i czterech urzędach miast na prawach powiatu oraz jednej jednostce organizacyjnej powiatu – Powiatowym Zarządzie Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości (PZGKKiN). Spośród wszystkich badanych 17 starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, w 16 przypadkach kontrola obejmowała badanie ewidencji zasobu, a w jednej rzetelność nadzoru nad jednostką organizacyjną, której starosta powierzył realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Jak wykazała przeprowadzona kontrola NIK, w odniesieniu do tej grupy nieruchomości Skarbu Państwa, zadania w zakresie prawidłowej gospodarki nie są przez starostów (prezydentów miast) realizowane należycie. W ewidencjach zasobu nieruchomości Skarbu Państwa 16 skontrolowanych jednostek starostowie ujmowali ogółem, wg stanu na koniec grudnia 2024 r., ponad 15 tysięcy działek ewidencyjnych, z czego ponad 80% stanowiły nieruchomości nierozdysponowane.

Przeprowadzona kontrola wykazała szereg nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanymi, w szczególności w obszarach: władania

nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione; nieprawidłowej i nierzetelnej realizacji obowiązków podatkowych; nieprawidłowej i nierzetelnej ewidencji zasobu, inwentaryzacji nieruchomości oraz obowiązków sprawozdawczych.

Wszystkie badane starostwa prowadziły ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa, jednak w większości przypadków była ona prowadzona nierzetelnie i niezgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. W efekcie nie zapewniono pełnych i wiarygodnych informacji o nieruchomościach pozostających w zasobie Skarbu Państwa.

Jednym z istotniejszych problemów był brak identyfikacji i ujęcia w ewidencji ponad 5 tys. nieruchomości, które zgodnie z danymi ewidencji gruntów i budynków (EGiB) powinny się w niej znaleźć. Liczba nieruchomości Skarbu Państwa nieobjętych nadzorem na terenie kontrolowanych jednostek, przy uwzględnieniu ogólnej liczby 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu, świadczyć może o poważnej skali zjawiska.

Jedynie dwa spośród szesnastu kontrolowanych starostw prowadziły ewidencję zgodną z katastrzem nieruchomości (rejestr zawierający informacje o gruntach, budynkach i lokalach, ich granicach, powierzchni oraz właścicielach), natomiast w pozostałych liczba niezaewidencjonowanych gruntów utrzymywała się na podobnym, wysokim poziomie przez cały okres objęty kontrolą. Zdaniem NIK, świadczy to o wieloletnim niepodjęciu przez starostów skutecznych działań celem kompleksowej identyfikacji nieruchomości Skarbu Państwa, nad którymi powinni oni sprawować bieżący i skuteczny nadzór. Jego brak sprawia, że nieruchomości mogą przez wiele lat być użytkowane przez podmioty nieuprawnione, co z kolei skutkować może utratą majątku Skarbu Państwa w drodze zasiedzenia i stoi w sprzeczności z zasadą gospodarowania nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Kolejną konsekwencją wyłączenia tych nieruchomości spod nadzoru starostów jest ryzyko związane z utratą wartości nieruchomości wskutek nieprawidłowej ich eksploatacji, a także ryzyko ponoszenia dodatkowych kosztów np. w związku z usuwaniem pozostawionych na nich odpadów, w tym niebezpiecznych. Wobec nieujawnienia innego właściciela, ciężar kosztów związanych z uporządkowaniem i ewentualną rekultywacją terenu spoczywać będzie na jednym, ujawnionym właścicielu lub posiadaczu, jakim jest Skarb Państwa.

W latach 2022-2025 ośmiu starostów nie wskazało w ewidencji zasobu od 251 do 297 budynków należących do Skarbu Państwa, co utrudniało prawidłowe zarządzanie nimi oraz uniemożliwiało identyfikację obiektów objętych obowiązkiem prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych.

Jednocześnie 14 starostów bez podstaw prawnych, wbrew zapisom z EGiB, wykazywało w ewidencji od 297 do 1149 nieruchomości, które nie powinny się w niej znajdować, m.in. nieruchomości niestanowiące własności Skarbu Państwa, nieruchomości już skomunalizowane lub przeznaczone do komunalizacji, a podlegające wyłączeniu lub wyłączone z zasobu na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje to na istotne nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji zasobu Skarbu Państwa.

Połowa kontrolowanych starostów w ewidencjach zasobu ujmowała nieruchomości (grunty lub budynki) z pominięciem nomenklatury przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie EGiB. Tak prowadzone ewidencje uniemożliwiały szybką i bieżącą weryfikację wszystkich składników majątku Skarbu Państwa, bez konieczności wglądu w dokumentację źródłową.

Zdaniem NIK, przyczyną tych nieprawidłowości był brak wdrożenia skutecznych mechanizmów porównywania ewidencji zasobu z danymi EGiB, mimo że starostowie mieli do tej ewidencji bieżący dostęp. Dodatkowo ewidencje często prowadzono w arkuszach kalkulacyjnych zamiast w specjalistycznych systemach informatycznych, co wymagało ręcznego uzupełniania danych dla

poszczególnych działek. Ponadto starostowie, prowadząc ewidencje zasobu, nie uznawali domniemania wiarygodności dokumentu urzędowego, jakim jest wyciąg z EGiB i nie prowadzili zasobu w oparciu o zapisy tej ewidencji.

Nieuzasadnione wyłączenie nieruchomości Skarbu Państwa z ewidencji zasobu powodowało brak nadzoru i działań właścicielskich ze strony starostów. W konsekwencji rosło ryzyko nabycia tych nieruchomości w drodze zasiedzenia przez inne podmioty oraz utraty dochodów pozyskiwanych w przypadku ich formalnego udostępnienia do korzystania. W samym tylko okresie objętym kontrolą stwierdzono 96 przypadków zasiedzenia nieruchomości Skarbu Państwa o wartości 3,1 mln zł, a wszystkie toczące się postępowania obejmowały nieruchomości o łącznej wartości powyżej 11,5 mln zł. Ponadto starostowie nie wykonywali wobec tych nieruchomości obowiązków ustawowych, takich jak ich zabezpieczenie przed zniszczeniem czy weryfikacja obowiązku podatkowego.

Starostowie w sposób zróżnicowany oraz niezgodny z ustawą o gospodarce nieruchomościami ewidencjonowali komunalizowane nieruchomości Skarbu Państwa. Sześciu starostów identyfikowało je, prowadząc odrębne od zasobu ewidencje. Nie były one jednak kompletne i rzetelne lub prowadzone przez cały okres objęty kontrolą. Pozostali starostowie ujmowali te nieruchomości albo w ewidencji pozabilansowej, albo w ewidencji zasobu, także te podlegające wyłączeniu na podstawie art. 228 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami (ugn).

Ujawnione podczas kontroli nieprawidłowości wskazują na istotne problemy związane z właściwą interpretacją regulacji prawnych dotyczących komunalizowanych nieruchomości. Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami starostowie zobowiązani są do wyłączenia z zasobu nieruchomości komunalizowanych na podstawie ustawy komunalizacyjnej, a do pozostawienia w zasobie nieruchomości komunalizowanych na innej podstawie. Jednocześnie, do czasu prawomocnej decyzji komunalizacyjnej – niezależnie od podstawy tego działania – nadal zobowiązani są do gospodarowania tymi nieruchomościami i sprawowania nad nimi nadzoru w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Stąd konieczność ewidencjonowania w odrębnych rejestrach nieruchomości Skarbu Państwa wyłączonych z zasobu.

Na skutek niewłaściwej interpretacji przepisów dotyczących komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa, kontrolowani starostowie nieprawidłowo ujmowali w ewidencjach zasobu w badanym okresie od 169 do 1018 działek ewidencyjnych podlegających wyłączeniu na podstawie art. 228 ugn, a nie ujęli odpowiednio od 658 do 844 nieruchomości komunalizowanych na innej podstawie prawnej, a zatem niepodlegających wyłączeniu z zasobu.

W ocenie NIK, zróżnicowany sposób interpretacji przez starostów przepisów dotyczących komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa, skutkuje brakiem adekwatnego nadzoru nad tymi nieruchomościami, a także wzajemną nieporównywalnością prowadzonych ewidencji, z uwagi na odmienne kryteria ujmowania nieruchomości komunalizowanych w zasobie. W konsekwencji ewidencje te nie stanowiły rzetelnego, wiarygodnego i porównywalnego źródła informacji o nieruchomościach Skarbu Państwa gospodarowanych przez starostów.

Wszyscy starostowie przekazywali sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu według wzorów określonych przez właściwych wojewodów, jednak ich zakres i sposób prezentacji danych różniły się między województwami. U sześciu starostów stwierdzono rozbieżności między danymi zawartymi w sprawozdaniach a ewidencją zasobu – obejmowały one blisko 6 tys. nierozdysponowanych działek Skarbu Państwa. Weryfikacja próby 171 działek wykazała, że w ponad 17% przypadków dane w sprawozdaniach były niezgodne z ewidencją zasobu i/lub EGiB. Sprawozdania w takim kształcie nie dostarczały odbiorcom kompletnych, wiarygodnych i porównywalnych w skali kraju danych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa, w tym

nierozdysponowanych.

Wszyscy kontrolowani starostowie sporządzili wymagane trzyletnie Plany wykorzystania nieruchomości zasobu, jednak część z nich przekazała je wojewodzie z opóźnieniem sięgającym czterech miesięcy. Plany były opracowywane na podstawie niekompletnych ewidencji zasobu lub nierzetelnie i z naruszeniem ustawy. Sporządzając Plany, starostowie nie zawsze kierowali się obiektywnymi kryteriami gospodarczymi, przyjmując do Prognozy ich udostępniania z reguły te nieruchomości, co do których dysponowali informacją o planowanym ich udostępnieniu bądź zostały już rozdysponowane w latach poprzedzających.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach funkcjonowały komórki odpowiedzialne za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oraz prowadzenie EGiB, a pracownicy posiadali odpowiednie kwalifikacje lub uczestniczyli w szkoleniach. Mimo to NIK wskazała, że część nieprawidłowości wynikała z niedoborów kadrowych oraz niewystarczającej współpracy między komórkami odpowiedzialnymi za zasób nieruchomości i EGiB.

Żaden z 17 kontrolowanych starostów nie wdrożył w latach 2022-2025 systemowych mechanizmów monitorowania nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa pod kątem ich bezumownego użytkowania, co wynikało m.in. z braku identyfikowania przez nich ryzyk w tym obszarze, a także niewystarczających zasobów kadrowych. W 12 jednostkach prowadzono jedynie doraźne kontrole, np. poprzez wizje lokalne czy weryfikację systemów informacji przestrzennej, które pozwoliły wykryć 446 przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości i naliczyć z tego tytułu należności w wysokości 782,7 tys. zł.

Czterech starostów, mimo stwierdzenia bezumownego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa przez podmioty nieuprawnione, nie naliczyło należnych opłat w łącznej wysokości ponad 50 tys. zł, a jeden z nich wyrażał zgodę na długotrwałe bezumowne korzystanie z nieruchomości.

W wyniku oględzin 503 nieruchomości Skarbu Państwa, przeprowadzonych przez NIK w 16 kontrolowanych jednostkach, stwierdzono, że w 15 z nich aż 315 nieruchomości (ponad 62%) było użytkowanych bez tytułu prawnego lub w czasie kontroli starosta nie dysponował wiedzą, czy podmiot gospodarujący nieruchomością był do tego uprawniony. Nieruchomości te najczęściej wykorzystywano pod uprawy rolne lub traktowano jako część prywatnych posesji.

Zdaniem NIK, brak skutecznego nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa sprzyjał ich wieloletniemu, bezprawnemu użytkowaniu, stwarzając ryzyko utraty własności w wyniku zasiedzenia oraz powodując utratę należnych dochodów z najmu, dzierżawy lub sprzedaży. W wyniku działań podjętych przez starostów podczas kontroli NIK nałożono na część użytkowników opłaty w łącznej wysokości 215,2 tys. zł.

W latach 2022-2025 prowadzono postępowania o zasiedzenie 158 nieruchomości Skarbu Państwa z obszaru 15 badanych jednostek o wartości blisko 11,5 mln zł, z czego w 96 przypadkach zakończyły się utratą własności nieruchomości o łącznej wartości 3,1 mln zł.

Kontrola wykazała również liczne nieprawidłowości w ewidencji i inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa. Dwóch starostów nie prowadziło ewidencji pozabilansowej, a 10 prowadziło ją nierzetelnie. Nieprawidłowości dotyczyły najczęściej nieobjęcia ewidencją części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, głównie z uwagi na niedokonanie ich wyceny. W konsekwencji trzech starostów całkowicie zaniechało inwentaryzacji, jeden przeprowadził ją tylko raz, a pozostali robili to z naruszeniem zasad określonych w ustawie o rachunkowości. Nieprawidłowości te polegały na nieobejmowaniu inwentaryzacją części nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, w tym tych niewycenionych. NIK podkreśliła, że prawidłowa

inwentaryzacja jest kluczowym mechanizmem kontroli, pozwalającym wykrywać rozbieżności między ewidencją a stanem faktycznym oraz zapobiegać nieprawidłowościom.

Połowa kontrolowanych starostów otrzymała w badanym okresie zgłoszenia dotyczące zagrożeń na nierozdysponowanych nieruchomościach Skarbu Państwa, takich jak nielegalne składowanie odpadów, nielegalne wycinki czy niebezpieczne drzewa. Reagowali oni na zgłoszenia niezwłocznie, ponosząc koszty w wysokości 325,2 tys. zł, a dodatkowo osiem jednostek z własnej inicjatywy zabezpieczało nieruchomości, wydając 123,5 tys. zł.

Jednocześnie we wszystkich kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w realizacji obowiązków podatkowych. Dwóch starostów całkowicie zaniechało opłacania podatku od nieruchomości lub podatku leśnego od nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa, a pozostali obejmowali opodatkowaniem jedynie część nieruchomości z powodu niekompletnie prowadzonych ewidencji zasobu i niepodejmowania skutecznych działań celem identyfikacji wszystkich nieruchomości objętych obowiązkiem podatkowym.

Łącznie w latach 2022-2025 nie zostało opodatkowanych podatkiem od nieruchomości odpowiednio 3764, 3702, 3692 i 3675 działek ewidencyjnych, co do których według EGiB istniały uzasadnione ku temu przesłanki, a odpowiednio 601, 588, 574 i 577 nie opodatkowano podatkiem leśnym. Nieruchomości te nie były wykazywane w deklaracjach podatkowych, pomimo że obowiązek ten dotyczył również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ustawy.

Szacunkowe wyliczenia dokonane w toku kontroli NIK wskazują, że łączna kwota nieopłaconego w badanym okresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego, za lata objęte kontrolą, przekroczyła 8 mln zł.

Prezydent Miasta Radomia od 2005 r. nie opłacał podatku od nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, powołując się na uchwałę Rady Miejskiej zwalniającą Skarb Państwa z tego obowiązku (trakcie kontroli NIK Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie uchylecia tej uchwały). W latach 2022-2025 zwolnienie obejmowało od 99 do 186 działek rocznie, a kwota nieopłaconego podatku wyniosła 526,8 tys. zł.

Ponadto w latach 2022-2025 w 10 skontrolowanych jednostkach wojewodowie nie sprawdzali, jak starostowie gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa. Przeprowadzone kontrole w pozostałych jednostkach zakończyły się ocenami pozytywnymi lub pozytywnymi z zaleceniami.

Nadzór czterech wojewodów nad gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa koncentrował się głównie na weryfikacji dokumentacji, planów, sprawozdań oraz kwestii finansowych związanych z okresowym udostępnianiem i sprzedażą nieruchomości. Nie obejmował natomiast kompleksowego nadzoru nad gospodarowaniem nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa.

NIK poinformowała właściwych wojewodów o wynikach kontroli dotyczących działalności starostów. Wojewodowie w przekazanej do NIK odpowiedzi poinformowali o podjęciu działań zwiększających nadzór nad starostami w obszarach, w których NIK stwierdziła nieprawidłowości.

Wnioski dotyczące wyeliminowania przypadków władania nieruchomościami przez podmioty nieuprawnione:

Wniosek dotyczący realizacji obowiązków podatkowych:

Wnioski w zakresie ewidencji i inwentaryzacji nieruchomości oraz obowiązków sprawozdawczych:

Celem zapewnienia skutecznego i prawidłowego nadzoru nad nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, NIK podtrzymuje, jako nadal aktualne, wnioski *de lege ferenda* sformułowane wskutek kontroli P/23/071 Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim, w związku z potwierdzeniem ich zasadności również w kontroli P/25/069 Zagospodarowanie nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa w powiatach i miastach na prawach powiatu.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zagrozony-majatek-skarbu-panstwa-tysiace-dzialek-nieujetych-w-e-widencji-i-uzytkowanych-bezumownie.html>