



LBY.430.4.2023
Nr ewid. 95/2023/P/23/050/LBY

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA PRZEZ STAROSTÓW ZADAŃ
ZWIĄZANYCH Z NIEODPŁATNYM NABYWANIEM
PRZEZ SKARB PAŃSTWA MIENIA NALEŻĄCEGO
DO PODMIOTÓW NIEPRZEREJESTROWANYCH**

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych

Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy



Tomasz Sobecki

Akceptuję:

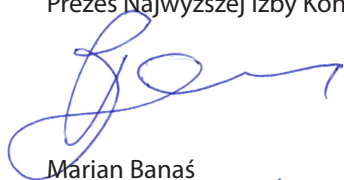
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

04.10.2023r

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	11
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
5.1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku	12
5.2. Działania wynikające z przejmowania majątku	24
6. ZAŁĄCZNIKI	41
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	41
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	57
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	62
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	63
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	64
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	72

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

CEPiK	Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców;
EGiB	Ewidencja Gruntów i Budynków prowadzona przez właściwych starostów;
GUS	Główny Urząd Statystyczny;
Kodeks cywilny	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.);
kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.);
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy;
uwkrs, ustawa wprowadzająca KRS	ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770, ze zm.);
podmioty nieprzerejestrowane	podmioty, podlegające obowiązkowi wpisu do KRS zgodnie z ustawą o KRS, które były wpisane do rejestru sądowego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie ustawy (tj. 1 stycznia 2001 r.) i które do 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do rejestru, w następstwie czego zostały uznane na mocy art. 9 ust. 2a uwkrs za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r., a w konsekwencji utraciły osobowość prawną;
Prawo geodezyjne	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.);
SP	Skarb Państwa;
starosta	tu również prezydent miasta na prawach powiatu;
starosta N	starosta właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości;
starosta S	starosta właściwy ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu nieprzerejestrowanego;
starostwo	tu również urząd miasta na prawach powiatu;
ugn, ustawa o gospodarce nieruchomościami	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.);
UM	skontrolowany urząd miasta na prawach powiatu;
ustawa o KRS	ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym; (Dz.U. z 2023 r. poz. 685, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
ustawa o księgach wieczystych	ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2023 r. poz. 146, ze zm.);
ustawa o podatkach lokalnych	ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70);
ustawa o zarządzaniu mieniem	ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 973);
wyrok Trybunału Konstytucyjnego	wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2019 r. (P 13/19; Dz. U. poz. 2421).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy starostowie prawidłowo i rzetelnie realizowali działania w zakresie obowiązków dotyczących nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy starostowie rzetelnie identyfikowali podmioty nieprzerejestrowane oraz ich majątek?
2. Czy starostowie prawidłowo podejmowali działania wynikające z przejmowania majątku?

Jednostki kontrolowane

9 urzędów miast na prawach powiatu
9 starostw powiatowych

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem

Krajowy Rejestr Sądowy powstał na podstawie ustawy o KRS i prowadzony jest przez sądy rejonowe. Pełni funkcję ewidencyjną, informacyjną, legalizacyjną oraz gwarancyjną nie tylko w obrocie krajowym, ale również w obrocie międzynarodowym. Zastąpił m.in. dotychczasowy Rejestr Handlowy, który został zamknięty wraz z wejściem w życie ustawy o KRS, tj. z początkiem 2001 r. Podmioty wpisane do dotychczasowych rejestrów zobowiązane zostały do złożenia wniosku o wpis do KRS do 31 grudnia 2003 r.¹ Pomimo wielokrotnego przedłużania przez ustawodawcę terminu na złożenie takiego wniosku, część podmiotów nie skorzystała z takiej możliwości. W ocenie ustawodawcy, mającego na względzie zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, nie było możliwe akceptowanie takiego stanu rzeczy, bowiem podmioty, które nie zostały przerejestrowane do KRS były poza kontrolą i poza nadzorem sądów rejestrowych, co mogło prowadzić do wielu nadużyć. Przez wzgląd na powyższe oraz zagrożenie braku realizacji dyrektyw² mających na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego UE, ustawodawca zdecydował się uregulować tę kwestię wyznaczając ostateczną granicę na przerejestrowanie się³. W efekcie wprowadzonych zmian od 1 stycznia 2016 r. podmioty, które nie zostały przerejestrowane do KRS – na mocy art. 9 ust. 2a uwkrs – utraciły podmiotowość prawną, a ich mienie nabył Skarb Państwa z mocy prawa⁴. Jednocześnie Skarb Państwa nabył również ich ogół obowiązków, a samo nabycie nie doprowadziło, co do zasady do wygaśnięcia obciążeń składników mienia pozostałych po podmiotach wykreślonych czy też uznanych za wykreślone z KRS⁵. Co więcej, powstał problem identyfikacji takiego mienia i zobowiązań, przy jasnym ustawowym stwierdzeniu, że w postępowaniach w tym zakresie oraz w innych sprawach dotyczących gospodarowania tym mieniem Skarb Państwa jest reprezentowany przez właściwego starostę. Ponadto, to na starostach spoczął obowiązek stwierdzania w drodze decyzji administracyjnej nabycia przez Skarb Państwa własności nieruchomości albo użytkowania wieczystego.

Kontrolę poprzedziło przeprowadzenie w 2020 r. kontroli doraźnej I/20/001/LBY, w której stwierdzono nieprawidłowości w zakresie działań starostów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, wywierające istotne skutki finansowe. Co ważne, znaczna ich część miała charakter systemowy. Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, uzasadnione było rozszerzenie zakresu terytorialnego kontroli na obszar kolejnych województw.

¹ Art. 8 ust. 1 uwkrs, a w razie przekroczenia tego terminu, wnioskodawca ponosił opłaty sądowe przewidziane w postępowaniu rejestrowym (art. 8 ust. 2 uwkrs).

² Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr: 2009/101/WE z dnia 16.09.2009 r. (Dz.U.U.E.L.2009.258.11) oraz 2012/30/UE z dnia 25.10.2012 r. (DZ.U.U.E.L.2012.315.74).

³ Ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku, o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1924), wskazał, że ponad 13 lat (od dnia wejścia w życie ustawy o KRS) było okresem w zupełności wystarczającym, aby przy zachowaniu minimum staranności doszło do złożenia wniosku o wpis podmiotu do KRS.

⁴ Na podstawie art. 9 ust. 2b uwkrs: Z dniem 1 stycznia 2016 r. Skarb Państwa nabywa nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów, o których mowa w ust. 2a.

⁵ J. Zawadzka, *Następstwo prawne Skarbu Państwa po podmiotach wykreślonych i uznanych za wykreślone z Krajowego Rejestru Sądowego oraz jego wpływ na prawa obciążające składniki mienia nabytego przez Skarb Państwa*, PPH 2021, nr 7, s. 47–53.

Na podstawie kontroli rozpoznawczej założono możliwość wystąpienia takich ryzyk jak m.in.: niepodejmowanie rzetelnych działań w celu identyfikacji mienia, niedysponowanie pełną wiedzą o całości nabytego z mocy prawa mienia po podmiotach nieprzerejestrowanych, brak możliwości gospodarowania tym mieniem, a w rezultacie nieosiągnięcie z tego tytułu dochodów, a także nieuprawnione przejęcie mienia. Zdefiniowane ryzyka potwierdziły również ustalenia przedmiotowej kontroli i zasadność jej podjęcia.

2. OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, 17 z 18 objętych kontrolą starostów podejmowało w latach 2016–2023 (I półrocze) działania w zakresie obowiązków dotyczących nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych w sposób nierzetelny lub nieprawidłowy. W konsekwencji nie dysponowali pełną wiedzą o całości nabytego z mocy prawa mienia po podmiotach nieprzerejestrowanych i nie mieli możliwości gospodarowania tym mieniem. W przypadku ponad połowy z wydanych decyzji (59,5%) starostwie gospodarowali nieruchomościami niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki.

Stwierdzono, że 13 starostów nierzetelnie identyfikowało podmioty nieprzerejestrowane oraz ich mienie. W dwóch jednostkach w ogóle nie podjęto działań dotyczących identyfikowania podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia, w jednej przez sześć lat zwlekano z ich podjęciem, a w 10 jednostkach nie podejmowano wszystkich przewidzianych prawem działań mających na celu ustalenie mienia w odniesieniu do zidentyfikowanych podmiotów. W 10 starostwach przyjęte praktyki okazały się nieskuteczne, gdyż kontrola NIK wykazała, że w prowadzonych przez starostów ewidencjach (EGiB, podatków podatku od nieruchomości) nadal znajdowały się nieruchomości, do których prawa miało 20 podmiotów nieprzerejestrowanych. Ustalone przez NIK mienie obejmowało ogółem 41 działek o łącznej powierzchni 12,7 ha. Identyfikacja podmiotów w 48,1% przypadków wydanych decyzji była wynikiem otrzymanej korespondencji z zewnątrz (m.in. od wierzycieli, osób zainteresowanych nabyciem nieruchomości, sądów). Ponadto nieprawidłowości w zakresie organizacji lub nadzoru stwierdzono w ośmiu starostwach.

Na podstawie wydanych i otrzymanych przez skontrolowanych starostów decyzji Skarb Państwa nabył mienie obejmujące 224 działki o powierzchni 77,5 ha. W wyniku gospodarowania przejętym mieniem 10 starostów osiągnęło dotychczas dochody w wysokości 2440,9 tys. zł, które w odpowiedniej wysokości przekazano na rachunek budżetu państwa. Niemniej jednak działania 14 spośród 15 starostów, którzy przejęli mienie po podmiotach nieprzerejestrowanych, były nieprawidłowe. W przypadku 43,0% wydanych decyzji starostwie nieprawidłowo (o kwotę 445,3 tys. zł) uiszczali podatek od nieruchomości, a w przypadku 30,4% – gospodarowali nieruchomościami niezgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym m.in.: nie podejmowali czynności w celu zapłaty roszczeń za bezumowne korzystanie z nieruchomości (7,6%), nie zabezpieczali przed uszkodzeniem lub zniszczeniem (3,8%). Ponadto pięciu starostów wydało pięć decyzji stwierdzających nabycie mienia po podmiotach, które do KRS powinny zostać wpisane z urzędu przez sądy rejonowe, czym naruszono art. 9 ust. 2a i 2b oraz art. 10 ustawy wprowadzającej KRS. W wyniku tych działań przejęto mienie o wartości 1200 tys. zł.

NIK wskazuje, że wykonywanie przepisów ustawy wprowadzającej KRS jest wciąż utrudnione. Brak sprecyzowanych i jednolitych rozwiązań systemowych, w tym brak wytycznych oraz brak publicznego wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych, stanowi problem w efektywnym wykonywaniu zadań związanych z regulacją stanów prawnych i zagospodarowaniem nieruchomości. Pomimo tych trudności połowa z 18 starostów podjęła działania w celu samodzielnego ustalenia wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych z terenu ich powiatów, m.in. poprzez kierowanie zapytań do GUS lub sądów rejestrowych.

Nieprawidłowe i nierzetelne działania starostów w zakresie nieodpłatnego nabywania mienia przez Skarb Państwa

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Niezapewnienie nadzoru w zakresie organizacji i funkcjonowania starostw

W sześciu starostwach stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieprzypisaniu obowiązków pracownikom, a w ośmiu sprawowany przez starostów nadzór nad realizacją zadań uznano za niewystarczający. W ten sposób starostowie nie zapewnili sprawnego funkcjonowania starostwa w zakresie realizowania jego zadań obejmujących identyfikację podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia. Kontrola wykazała, że do podstawowych problemów utrudniających prawidłową realizację zadań z zakresu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia należy zaliczyć brak sprecyzowanych i jednolitych dla wszystkich starostów rozwiązań systemowych, w tym brak wytycznych oraz brak publicznego wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych. [str. 13, 23]

Podjęte działania w celu ustalenia listy podmiotów nieprzerejestrowanych

Mimo braku określenia w ustawie wprowadzającej KRS sposobu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych, dziewięciu z 18 starostów podjęło działania w celu ustalenia listy tych podmiotów: dwóch poprzez wystąpienie do GUS, trzech poprzez wystąpienie do sądu rejonowego prowadzącego KRS, trzech poprzez wystąpienie do obu tych podmiotów, a jeden poprzez analizę danych udostępnionych na stronie internetowej GUS. Dzięki temu dysponowali oni wykazami, które mogły podlegać dalszej weryfikacji. Starostowie ci zidentyfikowali 76,8% wszystkich podmiotów nieprzerejestrowanych posiadających mienie (63 z 82). Pozostałe działania służące identyfikacji podmiotów inicjowane w 15 starostwach polegały na analizie zadłużenia w użytkowaniu wieczystym i podatku od nieruchomości oraz analizie EGiB. Identyfikacja podmiotów w znacznym stopniu (48,1% decyzji) miała charakter reaktywny i była wynikiem otrzymanej korespondencji z zewnątrz (m.in. od wierzycieli, osób zainteresowanych nabyciem nieruchomości, sądów). [str. 14]

Niewystarczające działania w celu ustalenia mienia

Większość skontrolowanych starostów (13 z 18, tj. 72,2%) nie podjęła wystarczających działań w celu ustalenia mienia podlegającego nabyciu, w tym dwóch w ogóle nie realizowało zadań w tym zakresie, jeden przez sześć lat zwlekał z ich podjęciem, a pozostałych 10 w odniesieniu do zidentyfikowanych podmiotów nie podejmowało wystarczających działań mających na celu ustalenie mienia. W wyniku powyższego starostowie nie dysponowali pełną wiedzą o całości nabytego z mocy prawa mienia po podmiotach nieprzerejestrowanych i nie mieli możliwości gospodarowania tym mieniem. [str. 18]

Mienie zidentyfikowane w trakcie kontroli NIK

W 10 skontrolowanych starostwach podejmowane działania okazały się nieskuteczne. Kontrola NIK wykazała, że w prowadzonych przez starostów ewidencjach (EGiB, podatników podatku od nieruchomości) nadal znajdowały się nieruchomości, do których prawa miało 20 podmiotów nieprzerejestrowanych. Ustalone przez NIK w trakcie kontroli mienie obejmowało łącznie 41 działek o łącznej powierzchni 12,6785 ha. [str. 20]

Nabyte mienie po podmiotach nieprzerejestrowanych

W latach 2016–2023 objęci kontrolą starostowie wydali 79 decyzji stwierdzających nabycie przez Skarb Państwa z mocy prawa, z dniem 1 stycznia 2016 r., mienia podmiotów nieprzerejestrowanych. Na ich podstawie stwierdzono przejęcie prawa własności lub użytkowania wieczystego do 204 działek o łącznej powierzchni 61,9540 ha. Ich wartość określono w 49,8% przypadkach i wynosiła 58 800,5 tys. zł. Ponadto sześciu prezydentów, jako starostowie właścivi ze względu na ostatnią siedzibę

podmiotu nieprzerejestrowanego otrzymało 16 decyzji wydanych przez starostów właściwych ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Na ich podstawie Skarb Państwa nabył prawo do 20 kolejnych działek o łącznej powierzchni 15,5733 ha. [str. 24]

Pięciu starostów, poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 9 ust. 2a i art. 10 uwkrs, wydało pojedyncze decyzje stwierdzające nabycie mienia po podmiotach, które do KRS powinny zostać wpisane z urzędu. W konsekwencji wydanych decyzji Skarb Państwa przejął w nieprawidłowym trybie pięć działek o łącznej powierzchni 1,7858 ha i wartości 1 146,0 tys. zł oraz mienie ruchome o wartości 54,0 tys. zł. W następstwie wydania jednej z obarczonych nieprawidłowością decyzji starosta uzyskał nienależnie wpływy z dzierżawy w wysokości 80,5 tys. zł, a kolejny zapłacił nienależny podatek od nieruchomości i opłatę za użytkowanie wieczyste w łącznej wysokości 83,1 tys. zł. W innej decyzji nie ujęto dwóch z czterech nieruchomości po podmiocie nieprzerejestrowanym i pozbawiono starostę właściwego ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu możliwości czynnego udziału w postępowaniu. W innym starostwie dziewięć postępowań w sprawie nabycia prowadzono przewlekłe (mimo iż podmioty zostały wpisane do KRS decyzje umarzające wydano po 501 i 505 dniach od wszczęcia postępowania). [str. 26]

Nieprawidłowe postępowania w sprawie nabycia mienia

W przypadku ponad połowy wszystkich wydanych decyzji (59,5%) starostowie gospodarowali nabytymi nieodpłatnie nieruchomościami należącymi do podmiotów nieprzerejestrowanych, niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, do czego zobowiązywał art. 12 ugn. W odniesieniu do tych nieruchomości nieprawidłowo uiszczali lub pobierali podatek od nieruchomości (43,0% przypadków) oraz naruszając art. 23 ust. 1 ugn m.in.: z opóźnieniem składali wnioski o ujawnienia praw w księgach wieczystych (16,5%), nie podejmowali czynności w celu zapłaty roszczeń za bezumowne korzystanie z nieruchomości (7,6%), nie zabezpieczali przed uszkodzeniem lub zniszczeniem (3,8%), niewłaściwie ewidencjonowali nieruchomości (5,1%). [str. 28]

Gospodarowanie nieruchomościami niezgodnie z art. 12 ugn

Nieprawidłowości na kwotę 445,3 tys. zł w zakresie uiszczania podatku od nieruchomości stwierdzono w 11 spośród 15 jednostek, w których nabyto mienie (73,3%). Podatku od nieruchomości na kwotę łączną 154,7 tys. zł nie zapłacono w siedmiu jednostkach. W trzech starostwach nieprawidłowo uiszczono podatek w wysokości 22,3 tys. zł, gdyż obowiązek podatkowy w tych przypadkach ciążył na bezumownych użytkownikach. Inne nieprawidłowości polegały m.in. na: niepobraniu podatku od posiadacza lokalu użytkowego (141,4 tys. zł), pobieraniu podatku od podmiotu, który z dniem 1 stycznia 2016 r. stracił byt prawny (72,9 tys. zł), zapłacie podatku od nieruchomości nabytej od podmiotu określonego w art. 10 uwkrs, dla którego nie powinna zostać wydana decyzja stwierdzająca nabycie (30,3 tys. zł). Pięciu prezydentów miast na prawach powiatu nie tylko nieprawidłowo uiszcili podatek, ale jako organ podatkowy nie pobrało go od Skarbu Państwa w łącznej wysokości 211,1 tys. zł [str. 30]

Nieprawidłowe uiszczanie podatku od nieruchomości

Czterech starostów nie zabezpieczyło 15 nieruchomości przed zniszczeniem lub bezumownym użytkowaniem. W tym dwóch nie zabezpieczyło czterech działek, przed uszkodzeniem, zniszczeniem oraz dostępem osób

Niezabezpieczenie nieruchomości

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

postronnych, mimo że dostęp taki mógł stanowić bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego. Dwóch kolejnych nie podejmowało działań w sprawie zaprzestania bezumownego korzystania z 11 nieruchomości Skarbu Państwa. [str. 34]

Nieprzekazanie nieruchomości mimo braku zobowiązań

Spośród dziewięciu przypadków zgłoszonych roszczeń (7 619,6 tys. zł), w dwóch zostały zaspokojone w całości (82,7 tys. zł), a w dwóch częściowo (1 017,5 tys. zł). Mimo braku wniosków wierzycieli oraz upływu z dniem 1 stycznia 2017 r. terminu na dochodzenie roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa dwóch starostów właściwych ze względu na ostatnią siedzibę podmiotów nie przekazało nabytych 11 nieruchomości starostom właściwym ze względu na miejsce ich położenia. [str. 32, 33]

Nieprawidłowa realizacja obowiązków ewidencyjnych

Nieprawidłowości dotyczące obowiązków ewidencyjnych stwierdzono w ośmiu starostwach. W czterech z nich czynności mające na celu ujawnienia w księdze wieczystej praw Skarbu Państwa do 11 nieruchomości podjęto z opóźnieniem (w terminie od 34 do 565 dni od uprawomocnienia decyzji), a w jednym nie podjęto żadnych działań względem nabytej działki. W dwóch stwierdzono nieprawidłowości polegające albo na nierzetelnych wpisach w EGiB, albo brakach w zasobie nieruchomości (odpowiednio 11 i jedna działka). Ponadto w dwóch starostwach stwierdzono przypadki niezarejestrowania 14 działek na pozabilansowych kontach księgowych, co było niezgodne z obowiązującą w nich polityką rachunkowości. Nieprawidłowości dotyczące obowiązków sprawozdawczych stwierdzono w sześciu starostwach: w czterech wykazano nierzetelne dane, a w dwóch trzy sprawozdania przekazano z opóźnieniem od siedmiu do dziewięciu dni. [str. 29, 39]

Osiągnięte dochody z tytułu gospodarowania nabytym mieniem

W wyniku gospodarowania przejętym mieniem 10 starostów w latach 2016–2023 osiągnęło dochody w wysokości 2440,9 tys. zł. Największe wpływy dotyczyły dzierżawy jednej nieruchomości na łączną kwotę 1498,1 tys. zł (61,4%). Pozostałe dochody obejmowały przede wszystkim wpływy ze sprzedaży oraz najmu i dzierżawy. Po potrąceniu wierzytelności oraz części należnej powiatowi, prawidłowo przekazywano dochody na rachunek budżetu państwa. Ponadto trzech starostów otrzymało dotacje (1 341,9 tys. zł) na wydatki związane z identyfikacją i przejęciem nabytego mienia. Kwota ta stanowiła 82,3% wydatków, które 12 starostów poniosło na realizację tych zadań. [str. 38]

Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego

W odniesieniu do siedmiu z 89 wszystkich skontrolowanych przypadków przejętego mienia (7,9%), pozbawieni praw majątkowych wspólnicy, ich spadkobiercy i członkowie spółdzielni uprawnieni do udziału w majątku likwidacyjnym podjęli działania w celu dochodzenia swych praw z przejętego przez SP mienia, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Wystąpili oni o odszkodowanie na łączną kwotę 16 043 tys. zł. Na zakończenie kontroli wszystkie sprawy były jeszcze w toku. Ustalono, że trzy podmioty wciąż funkcjonowały w momencie wydawania przez starostów 79 decyzji (3,8%). Wspólnicy dwóch spółek wystąpili o zapłatę odszkodowania za szkodę powstałą w związku z wydaniem aktu normatywnego. [str. 40]

4. WNIOSKI

Mając na celu zintensyfikowanie i usprawnienie realizacji zadań starostów związanych z neodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, NIK występuje do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Rozwoju i Technologii o podjęcie działań systemowych zmierzających do:

Minister Sprawiedliwości
we współpracy
z Ministrem Rozwoju
i Technologii

- 1) opracowania oraz upowszechnienia wytycznych w zakresie sposobu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ustalenia ich mienia, obejmujące również obowiązki sądów w zakresie terminowego udzielania informacji starostom;
- 2) stworzenia – na podstawie danych z GUS dotyczących podmiotów wykreślonych oraz w oparciu o wyniki weryfikacji dokonanej w latach 2016–2023 przez sądy rejestrowe KRS – wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych, dostępnego dla starostów w trybie online, zawierającego informację o ostatniej siedzibie;

Najwyższa Izba Kontroli występuje również z wnioskiem *de lege ferenda* o:

- 3) podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wyraźnego dopuszczenia przez przepisy prawa do nabycia przez starostów mienia po podmiotach, o których mowa w art. 10 uwkrs w sytuacji, w której sąd rejestrowy zobowiązany był do umorzenia postępowania o wpis w związku z nieuzupełnieniem danych pomimo wezwania, a podmioty te nie złożyły wniosku o dokonanie wpisu do rejestru.

W obecnym stanie prawnym uwkrs milczy na temat mienia podmiotów, które powinny podlegać wpisowi do KRS z urzędu przez sądy rejestrowe, jednak w wyniku braku wszystkich niezbędnych w tym zakresie danych nie było to możliwe, a same podmioty nie były zainteresowane dalszym funkcjonowaniem. Wniosek ten sformułowano mając na względzie chociażby zabezpieczenie nieruchomości czy obowiązki w zakresie usuwania odpadów.

Wniosek nr 1 i 2 stanowią uszczegółowienie niezrealizowanych przez Ministra Sprawiedliwości wniosków z informacji o wynikach kontroli nr 184/2020/I/20/001/LBY.

W związku z wynikami kontroli, niezależnie od wniosków przekazanych kierownikom jednostek kontrolowanych w wystąpieniach pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Starostowie powiatowi

- 1) podjęcie rzetelnych działań w celu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych, w tym poprzez uzyskanie ich wykazu;
- 2) podjęcie rzetelnych działań w celu ustalenia nabytych z mocy prawa składników mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, w tym ruchomego;
- 3) zwiększenie nadzoru w celu zapewnienia prawidłowego wywiązywania się z obowiązków podatkowych w odniesieniu do nieruchomości przejętych z mocy prawa;
- 4) gospodarowanie nabytymi nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki;
- 5) przekazywanie nieruchomości po podmiotach nieprzerejestrowanych starostom właściwym ze względu na ich położenie, niezwłocznie po zakończeniu postępowań dotyczących ich mienia i zobowiązań.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku

Nierzetelność w identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia stwierdzono w przypadku 13 z 18 skontrolowanych starostów. Polegały one przede wszystkim na niepodjęciu wszystkich przewidzianych prawem działań mających na celu ustalenie nabytego z mocy prawa mienia, ale także na niezapewnieniu właściwej organizacji lub nadzoru w funkcjonowaniu objętych kontrolą jednostek. W 10 starostwach przyjęte praktyki okazały się nieskuteczne, gdyż kontrola NIK wykazała, że w prowadzonych przez starostów ewidencjach nadal znajdowały się nieruchomości po podmiotach nieprzerejestrowanych.

Organizacyjnie przygotowanie do realizacji zadań

Ośmiu starostów⁶ w różnych okresach⁷ w regulaminie organizacyjnym lub zakresach obowiązków bezpośrednio odniosło się do zadań wynikających z uwkrs⁸. Pozostali realizowali zadania w ramach ogólnych zapisów regulaminów, dotyczących gospodarowania nieruchomościami i porządkowania ich stanu prawnego. Tylko dwóch opracowało pisemne procedury wewnętrzne dotyczące przejmowania mienia⁹, z zastrzeżeniem że w jednym urzędzie nie została ona przyjęta, aby „w pierwszej kolejności praktycznie wypracować metodykę postępowania”¹⁰. Jeden starosta procedurę taką wprowadził w trakcie kontroli¹¹.

Przykład

W UM w Łodzi wprowadzono procedury wewnętrzne, w których przewidziano podejmowanie m.in. następujących działań:

- kierowanie zapytań do wojewodów o dokonanie analizy zasobu nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste, wobec których łącznie spełnione są kryteria określone w wewnętrznych procedurach;
- weryfikacja i analiza danych dotyczących nieruchomości wchodzących do zasobu Prezydenta wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej w zakresie podatku od nieruchomości w celu wygenerowania list nieruchomości, wobec których łącznie spełnione zostały określone w procedurze warunki;
- kierowanie zapytań do Urzędu Statystycznego w Łodzi, celem uzyskania listy podmiotów z terenu powiatu, które do 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do KRS;
- po zidentyfikowaniu podmiotu: przekazanie informacji do odpowiedniego oddziału urzędu celem ustalenia mienia wykreślonego podmiotu

⁶ Starostowie: Ostrowiecki, Pabianicki, Poznański, Pilski oraz Prezydenci: Łodzi, Skierniewic, Kalisza i Poznania (część zadań zlecono jednostce organizacyjnej Miasta).

⁷ Poczynając od 2017 r. do 2022 r.

⁸ Np.: prowadzenie postępowań wynikających z przepisów uwkrs; wydawanie decyzji dotyczących nabycia przez SP z dniem 1 stycznia 2016 r. prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości po podmiotach, które nie zarejestrowały się w KRS; prowadzenie z urzędu postępowań administracyjnych dotyczących przejmowania mienia na rzecz SP w trybie uwkrs; weryfikacja stanu mienia podmiotów nieprzerejestrowanych do KRS w związku z jego nabyciem z mocy prawa przez SP na podstawie uwkrs.

⁹ Prezydent Łodzi i Prezydent Poznania. Prezydenci ci wydali 35,4% z objętych kontrolą wydanych decyzji.

¹⁰ W trakcie kontroli w UM w Poznaniu trwały prace nad zarządzeniem Prezydenta w sprawie przejmowania mienia w trybie uwkrs, w tym ustalenia dotyczące szczegółowego podziału obowiązków pomiędzy komórki organizacyjne.

¹¹ Prezydent Skierniewic.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oraz kierowanie zapytań do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast województwa łódzkiego w sprawie mienia wykreślonego podmiotu;

- po ustaleniu, że w majątku znajduje się prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości: przeprowadzenie postępowania administracyjnego mającego na celu wydanie decyzji administracyjnej stwierdzającej nabycie z mocy prawa nieruchomości przez SP;
- po wydaniu decyzji: podjęcie działań mających na celu ujawnienie w księdze wieczystej oraz EGiB własności SP, przejęcie do zasobu i dalsza realizacja zadań związanych z gospodarowaniem przejętym majątkiem.

Nieprawidłowości dotyczące organizacji stwierdzono w sześciu jednostkach¹². Polegały one głównie na nieprzypisaniu obowiązków pracownikom w zakresach lub regulaminie organizacyjnym. Ponadto w starostwach tych (i w dwóch kolejnych¹³) sprawowany przez starostów nadzór nad realizacją zadań uznano za niewystarczający. W ten sposób starostowie nie zapewnili sprawnego funkcjonowania starostwa w zakresie realizowania jego zadań obejmujących identyfikację podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia, które to mienie z mocy prawa zostało nabyte przez SP. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej¹⁴, procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna. Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Nieprawidłowe działania
w zakresie organizacji
lub nadzoru

Przykłady

Prezydent **Tarnobrzega** oraz Starosta **Stalowowolski** nie zapewnili organizacyjnego przygotowania jednostki do identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia, nie przypisano tych obowiązków żadnemu stanowisku ani komórce organizacyjnej. W konsekwencji nie realizowano także nadzoru nad tymi zadaniami.

Starostwo w **Sandomierzu** nie było w pełni przygotowane organizacyjnie do wypełniania zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez SP mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych. Starosta nie określił planu działania ani procedury identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia, nie wyznaczył osoby odpowiedzialnej za to, a także nie delegował uprawnień w tym zakresie, co było działaniem nierzetelnym.

Starosta **Pilski** nie sprawował skutecznego nadzoru nad procesami identyfikowania podmiotów nieprzerejestrowanych oraz identyfikowania i przejmowania ich mienia. W okresie objętym kontrolą w starostwie nie określono planu działania ani procedury odnoszących się do tego zadania. Brak jakichkolwiek procedur wewnętrznych, instrukcji, wytycznych oraz aktualnych doku-

¹² W Starostwie w: Sandomierzu, Zgierzu, Pile, Stalowej Woli oraz w UM w: Skierniewicach, Tarnobrzegu.

¹³ W Starostwie w Pabianicach i w Ostrowcu Świętokrzyskim.

¹⁴ Wprowadzonymi komunikatem nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Nr 15 poz. 84).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

mentów określających zakres obowiązków, uprawnienia i odpowiedzialność pracowników, stanowiących dokumentację systemu kontroli zarządczej powodował brak możliwości rzetelnego prowadzenia działań oraz realizacji kontroli zarządczej. Powyższe było niezgodne ze standardami kontroli zarządczej: nr 3 w zakresie struktury organizacyjnej i aktualności zakresów obowiązków pracowników; nr 10 wskazującym na potrzebę spójności dokumentacji procedur wewnętrznych, instrukcji, wytycznych oraz dokumentów określających zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników; nr 11 dotyczącym konieczności nadzoru nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Odnosząc się do ustalonych nieprawidłowości zarówno w pierwszym, jak i drugim obszarze¹⁵, NIK zauważa, że brak szczegółowych regulacji prawnych oraz wytycznych – uznanych przez 10 starostów¹⁶ za nadrzędny problem w realizacji zadań – wskazywał na zasadność opracowania procedur wewnętrznych, które mogłyby zawierać także mechanizmy służące wzmocnieniu nadzoru nad postępowaniami dotyczącymi identyfikacji mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.

Tworzenie wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych

Do rozpoczęcia kontroli dziewięciu starostów podjęło aktywne działania w celu ustalenia podmiotów nieprzerejestrowanych: dwóch poprzez wystąpienie do GUS¹⁷, trzech poprzez wystąpienie do sądu rejonowego prowadzącego KRS¹⁸, trzech¹⁹ poprzez wystąpienie do obu tych podmiotów, a jeden²⁰ poprzez analizę danych udostępnionych na stronie internetowej GUS. Dzięki temu dysponowali oni wykazami, obejmującymi od 109 do 4019 (razem 8875) podmiotów, które mogły podlegać dalszej weryfikacji. Starostowie ci zidentyfikowali 76,8% wszystkich podmiotów posiadających mienie (63 z 82).

Przykłady

Prezydent **Kalisza** zidentyfikował podmioty nieprzerejestrowane korzystając z bazy REGON²¹ dostępnej na stronie internetowej GUS. Pozwalała ona na wyszukanie podmiotów według kryterium adresowego, tj. wpisanie nazwy województwa, powiatu, gminy, miejscowości i nazwy konkretnej ulicy oraz pozwalała wygenerować raport o podmiotach wykreślonych z bazy REGON z tego obszaru. W oparciu o wpisywanie konkretnych parametrów adresowych, Prezydent zidentyfikował i utworzył bazę podmiotów nieprzerejestrowanych. W bazie tej dla każdego podmiotu określona była m.in.: data zakończenia działalności, rodzaj i numer rejestru lub ewidencji. Dane pozwoliły na wyodrębnienie podmiotów potencjalnie nieprzerejestrowanych. Przedsięwzięcie ze względu na możliwości i kryteria wyszukiwania podmiotów

¹⁵ Dotyczących odpowiednio identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych oraz działań wynikających z przejmowania majątku.

¹⁶ Patrz przypis nr 58.

¹⁷ Prezydenci: Poznań (2018 r.) i Łódź (w 2021 r.). W trakcie kontroli wystąpili jeszcze: Prezydent Skierniewic i Starosta Stalowowski.

¹⁸ Starostowie Ostrowiecki i Starachowicki oraz Prezydent Kielc (w 2016 r.).

¹⁹ Prezydenci: Rzeszowa (w 2017 r.), Przemyśla (odpowiednio w 2023 r. i w 2022 r.) i Starosta Poznański (w 2017 r. i w 2016 r.), z tym że Starosta Poznański i Prezydent Rzeszowa nie otrzymali wykazu podmiotów z sądów.

²⁰ Prezydent Kalisza.

²¹ Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej, prowadzony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w systemie informatycznym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

było bardzo czasochłonne, ale umożliwiło stworzenie wykazu 293 podmiotów, które podlegały dalszej weryfikacji. W wyniku tych działań zidentyfikowano trzy podmioty nieprzerejestrowane, które na dzień 1 stycznia 2016 r. posiadały mienie w postaci nieruchomości.

Starosta **Ostrowiecki** podejmował szereg działań w zakresie ustalenia podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich mienia, zarówno z inicjatywy własnej, jak również na zlecenie prokuratury, w tym m.in. uzyskał z sądu wykaz ponad 100 takich podmiotów. Poza analizą danych z CEPiK działania te ograniczały się jednak niemal wyłącznie do ustalenia nieruchomości.

Prezydent **Poznań** w 2018 r. wystąpił do urzędu statystycznego o przesłanie wykazu podmiotów (przede wszystkim spółek), których ostatnia siedziba znajdowała się na terenie Miasta Poznania i które podlegały obowiązkowi wpisu do KRS, a nie złożyły wniosku o wpis do tego rejestru do 31 grudnia 2015 r. Po otrzymaniu wykazu zawierającego 4019 podmiotów, zwrócono się do sądu rejonowego o weryfikację ww. rejestru pod kątem terminowego złożenia wniosku o wpis do KRS. W odpowiedzi sąd poinformował, że numery NIP oraz REGON (z wykazu otrzymanego z GUS) nie były w rejestrze handlowym ujawniane, a obszerność załączonej do wniosku tabeli wymagałaby zaangażowania do jej sprawdzenia wielu osób przez długi okres, więc poprosił o zweryfikowanie zawartych danych przez stronę internetową KRS. Po dokonanej przez Miasto weryfikacji ponowiono zapytanie wskazując 3808 podmiotów, z prośbą o wydanie zaświadczeń, z których będzie wynikać, czy dany podmiot do 31 grudnia 2015 r. złożył wniosek o wpis do obecnego rejestru lub czy wniosek taki został po 1 stycznia 2016 r. zwrócony, odrzucony, oddalony albo postępowanie o wpis zostało umorzone. W odpowiedzi nadesłanych od października 2018 r. do listopada 2020 r., przekazane zostały informacje o 2685 podmiotach.

Pozostałe działania służące identyfikacji podmiotów polegały na: analizie zadłużenia w podatkach i użytkowaniu wieczystym (13 starostów)²² oraz weryfikacji całościowej EGiB (trzech starostów nieposiadających wówczas wykazu podmiotów²³). Dodatkowo dziesięciu starostów²⁴ kierowało zapytania do gmin, powiatów lub wojewodów o przeanalizowanie zasobów nieruchomości w celu wyodrębnienia listy nieruchomości, wobec których łącznie spełniono określone warunki. Kierowanie zapytań było najmniej skuteczne.

Inne działania w celu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych

Przykłady

Starosta **Sandomierski** w 2018 r. wystąpił do wszystkich starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce z prośbą o przeanalizowanie zasobu nieruchomości SP, oddanych w użytkowanie wieczyste w celu wyodrębnienia listy nieruchomości, wobec których łącznie spełnione były określone warunki (m.in. podmiot nie uiszczył opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości za rok 2016 i 2017, jest jednym z podmiotów podlegających obowiązkowi wpisu do KRS, a siedzibą użytkownika był teren powiatu sandomierskiego). W odpowiedzi nie otrzymał informacji o ujawnieniu mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych.

²² Prezydenci: Grudziądz, Poznań, Łódź, Skierniewic, Kalisz, Rzeszów, Przemyśl i Starostowie w: Inowrocławiu, Starachowicach, Ostrowcu Świętokrzyskim, Pabianicach, Poznaniu i Pile.

²³ Prezydent Grudziądz, Prezydent Przemyśla i Starosta Inowrocławski.

²⁴ Starostowie: Ostrowiecki, Sandomierski, Starachowicki, Zgierski, Pabianicki, Poznański (załączając listę podmiotów) i Prezydenci: Łódź, Kalisz, Rzeszów, Przemyśl.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Starosta **Zgierski** w 2017 r. wystąpił do wojewodów, pozostałych 23 powiatów woj. łódzkiego i do wszystkich dziewięciu gmin powiatu zgierskiego o dokonanie analizy – według określonych w pismach kryteriów – pod kątem zasobu nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i płatności podatku od nieruchomości, celem wyselekcjonowania podmiotów potencjalnie nieprzerejestrowanych. W ten sposób – dzięki odpowiedzi jednego z wójtów – zidentyfikowano jeden podmiot nieprzerejestrowany, dla którego następnie wydano decyzję.

Niepodejmowanie działań systemowych

Brak podejmowania działań systemowych lub wąski ich zakres ośmiu starostów²⁵ tłumaczyło stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości, przedstawiającym pogląd o braku konieczności poszukiwania podmiotów z własnej inicjatywy. W odpowiedzi na interpelację z 2016 r.²⁶ Minister wskazał, że wejście w życie uwkrs nie skutkuje koniecznością podjęcia przez starostę szczególnych czynności dotyczących przejętego mienia i nie ma obowiązku podejmowania z urzędu czynności mających na celu pozyskanie informacji o nieprzerejestrowanych podmiotach, ich mienia oraz ewentualnym zadłużeniu, gdyż działań takich ani procedur je regulujących nie przewidują przepisy prawa. W opinii Ministra obowiązek podjęcia działań powstanie, jeżeli ujawni się informacja o mieniu podlegającym przejęciu. Jednocześnie w pismach z 2017 r.²⁷ Minister wskazał, że w celu wykonania obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 2i uwkrs starosta, korzystając z danych zawartych w rejestrach publicznych, powinien podjąć czynności zmierzające do ustalenia, czy na terenie należącym do jego właściwości istnieje majątek należący do podmiotów nieprzerejestrowanych, który z mocy prawa stał się mieniem SP. Wskazał, że przy dokonywaniu ustaleń pomocne mogą być dane dotyczące bieżącego uiszczania podatku od nieruchomości i opłat za użytkowanie wieczyste, a po wyselekcjonowaniu nieruchomości „porzuconych” należy zweryfikować dane zawarte w Centralnej Bazie Danych Ksiąg Wieczystych, przeglądarce KRS i zwrócić się do sądu rejestrowego z zapytaniem, czy konkretny podmiot dokonał przerejestrowania do KRS. Podobne stanowisko prezentował Minister Infrastruktury i Budownictwa²⁸.

NIK podkreśla, że z obowiązujących przepisów prawa²⁹, jak i zasad racjonalnego zarządzania finansami wynika, że mieniem państwowym należy zarządzać zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności, dokonując wymaganych w tym zakresie obowiązków dotyczących m.in. porządkowania stanu nieruchomości, ewidencjonowania, odprowadzania podatków, czy też ochrony tego mienia.

²⁵ W: Starachowicach, Sandomierzu, Pabianicach, Skierniewicach, Pile, Rzeszowie, Tarnobrzegu, Stalowej Woli.

²⁶ Odpowiedź z 27 grudnia 2016 r. na interpelację nr 8108 w sprawie nowelizacji ustawy o KRS z dnia 28 listopada 2014 r.; <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=264ACE82> (dostęp: 25 lipca 2023 r.).

²⁷ Z 13 października 2017 r. DL-VIII-024-153/17 do Wojewody Śląskiego oraz z 24 listopada 2017 r. DL-VIII-024-224/17 do Wojewody Pomorskiego.

²⁸ M.in. w piśmie z 11 grudnia 2017 r. DPPiGN.2.051.2.2017.GM do Wojewody Pomorskiego.

²⁹ M.in. art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 ustawy o zarządzaniu mieniem, art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych.

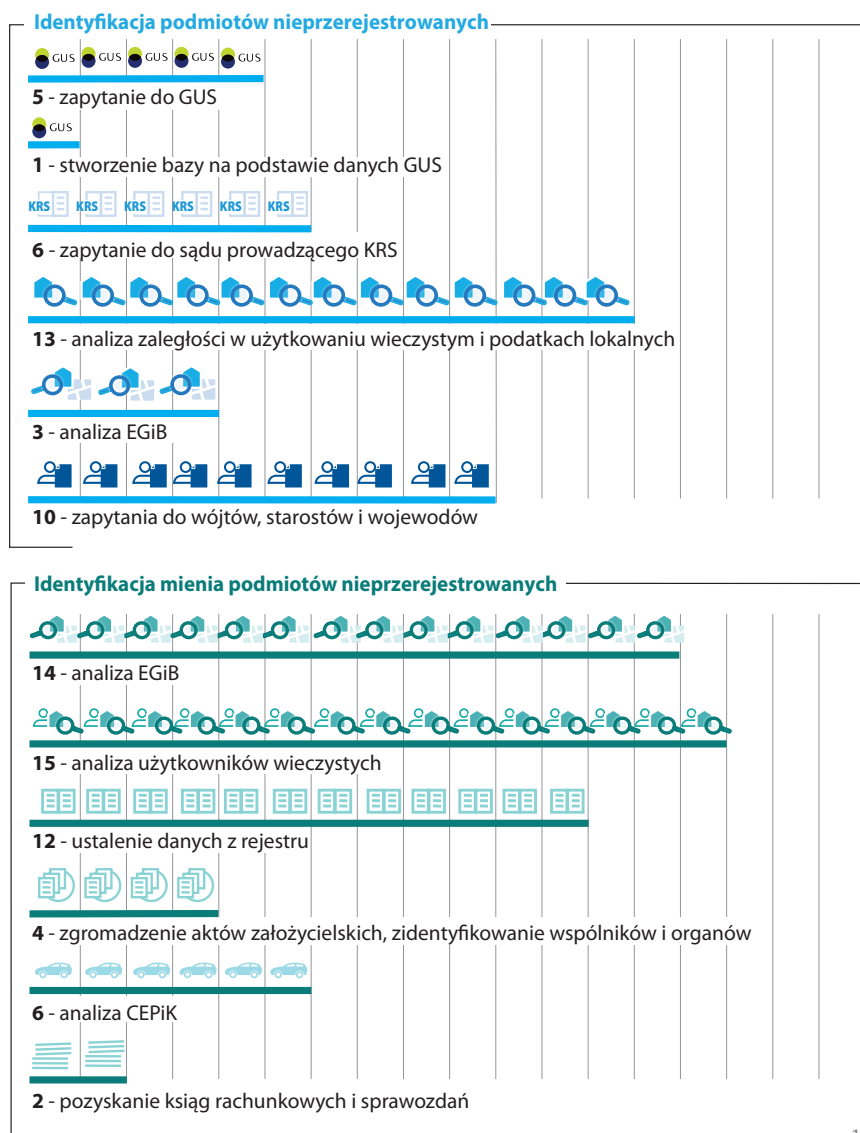
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Identyfikacja podmiotów w znacznym stopniu była wynikiem otrzymanej korespondencji z zewnątrz (m.in. od wierzycieli, osób zainteresowanych nabyciem nieruchomości, sądów)³⁰. W konsekwencji 38 z 79 wydanych decyzji (48,1%) nie było skutkiem inicjatywy własnej starostów. W ten sposób stwierdzono nabycie 93 działek (45,6%). W sześciu starostwach³¹ wszystkie wydane decyzje były wynikiem informacji uzyskanych od innych instytucji.

Identyfikacja podmiotów
poprzez sygnały
zewnętrzne

Infografika nr 1

Działania podejmowane w skontrolowanych starostwach w celu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia



18

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

³⁰ Np. wójtowie, urząd skarbowy, wojewódzki urząd pracy, Agencja Nieruchomości Rolnych, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, wojewoda, prokuratura, straż miejsca, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Zarząd Dróg Miejskich, członkowie spółdzielni, Polski Związek Działkowców.

³¹ Starostwo w: Inowrocławiu (4 decyzje), Pabianicach (2), Poznaniu (8), Sandomierzu (2), Zgierzu (4) i UM w Przemyślu (1).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niewystarczające działania w celu ustalenia mienia

W 13 skontrolowanych jednostkach za nierzetelne uznano brak podejmowania działań lub niedostateczny ich zakres. W dwóch jednostkach³² w ogóle nie podjęto działań dotyczących identyfikowania podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia, w jednej³³ takich działań nie podjęto przez sześć lat, a w 10 jednostkach³⁴ za nierzetelne uznano niepodjęcie wszystkich przewidzianych prawem działań mających na celu identyfikację mienia. Starostowie mieli możliwość podjęcia z urzędu szeregu przewidzianych prawem działań, które pozwoliłyby na ustalenie składników mienia, tj.: sprawdzenie danych z rejestru, w którym te podmioty zostały zarejestrowane, zgromadzenie dokumentacji obejmującej akty założycielskie, analizę sprawozdań finansowych oraz sprawozdań z działalności, ustalenie udziałowców, członków oraz organów podmiotów i zgromadzenie wydanych przez nich uchwał lub zarządzeń, pozyskanie ksiąg rachunkowych, ustalenie wysokości wniesionych udziałów i tego, czy wniesiono je w gotówce lub aportem oraz czy podmioty posiadały (bądź nie) środki transportu. Analiza CEPiK wykonana w trakcie kontroli wykazała przypisanie pięciu pojazdów trzem zidentyfikowanym podmiotom nieprzerejestrowanym w dwóch jednostkach³⁵. Poszerzenie zakresu działań identyfikujących mienie pozostałe po podmiotach nieprzerejestrowanych byłoby działaniem pożądanym z punktu widzenia osiągnięcia celu, jakim jest pełna identyfikacja tego mienia.

Przykład

Prezydent **Skierniewic** przez okres sześciu lat od wejścia w życie uwkrs nie podjął żadnych działań mających na celu zidentyfikowanie podmiotów nieprzerejestrowanych, których mienie z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2016 r. przeszło na SP. Dwa podmioty zostały zidentyfikowane w 2022 r. przez Wydział Finansowy Urzędu. W trakcie kontroli NIK – w odniesieniu do tych podmiotów – Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa Urzędu zawniósł o udzielenie informacji do: sądu rejonowego – czy złożyły sprawozdania finansowe, do sześciu banków – czy figurowały jako posiadacz (współposiadacz) produktu bankowego lub czy miały aktywa w tychże bankach oraz do Wydziału Dróg i Komunikacji – czy figurowały w ewidencji jako właściciele pojazdu. Ponadto Prezydent wystosował do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, właściwego urzędu skarbowego i Wojewódzkiego Urzędu Pracy pisma o udzielenie informacji, czy wskazane podmioty nieprzerejestrowane miały zobowiązania w tychże instytucjach.

W wyniku powyższego starostowie nie dysponowali pełną wiedzą o całości nabytego z mocy prawa mienia po podmiotach nieprzerejestrowanych i w konsekwencji nie mieli możliwości gospodarowania tym mieniem, do czego byli zobowiązani na podstawie art. 9 ust. 2j uwkrs. Starostowie wyjaśniali, że ustawodawca nałożył na nich nowe obowiązki, ale nie wyznaczył terminu na dokonanie identyfikacji mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, wszczęcia i rozstrzygnięcia postępowania

³² Starostwo w Stalowej Woli i UM Tarnobrzega.

³³ Starostwo w Skierniewicach.

³⁴ Starostwach w: Inowrocławiu, Ostrowcu Świętokrzyskim, Sandomierzu, Zgierzu, Pabianicach, Pile, Starachowicach oraz w UM: Grudziądza, Kielce, Łodzi.

³⁵ UM w Grudziądzu i Starostwo w Pile.

administracyjnego oraz nie zapewnił narzędzi, umożliwiających skuteczne poszukiwanie mienia, co stanowiło problem w efektywnym wykonywaniu zadań związanych z regulacją stanów prawnych oraz zagospodarowaniem nieruchomości i ruchomości. Ponieważ brak było wytycznych co do zakresu postępowania, a przepisy prawa nie przewidywały procedur mających na celu pozyskanie informacji o nieprzerejestrowanych podmiotach i ich mienia, stąd część starostów przyjęła, że nie ciąży na nich obowiązek podejmowania z urzędu szczególnych czynności dotyczących przejętego mienia. Wątpliwości starostów dotyczyły także zakresu przedmiotowego przypisanych obowiązków, tj. odnośnie identyfikacji mienia ruchomego.

NIK wskazuje, że na podstawie art. 9 ust. 2b uwkrs, SP reprezentowany przez starostów nabył z dniem 1 stycznia 2016 r. nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów wpisanych do ówczesnych rejestrów³⁶, które nie złożyły do 31 grudnia 2015 r. skutecznie wniosku o wpis do KRS. Tym samym zobowiązani zostali do wykonywania zadań, w tym tych, o których mowa w art. 9 ust. 2i i 2j uwkrs. NIK zauważa, że art. 44 Kodeksu cywilnego definiuje mienie jako własność i inne prawa majątkowe. Zatem są to wszystkie aktywa, przysługujące określonym podmiotowi. W konsekwencji przedmiotem postępowania uregulowanego w art. 9 ust. 2b uwkrs³⁷ powinno być także mienie ruchome, a nie wyłącznie nieruchomości. Ponadto starostowie zobowiązani zostali³⁸ do zarządzania mieniem zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności, w tym do jego wyceny, zabezpieczenia przed uszkodzeniem i zniszczeniem, ochrony, odprowadzania podatków oraz windykacji należności. Rzetelna realizacja ww. zadań przez starostów obliguje ich do dokonywania efektywnych i skutecznych działań w kierunku identyfikacji takich podmiotów oraz ustalenia wszystkich składników ich mienia. Do właściwego gospodarowania mieniem niezbędne było rzetelne ustalenie, na podstawie stosownych dokumentów, składników tego mienia bądź jego braku.

W odniesieniu do zidentyfikowanych podmiotów 16 starostów³⁹ podejmowało różne działania służące ustaleniu ich mienia: analizowano ewidencję gruntów i budynków (14)⁴⁰ oraz użytkowników wieczystych (15)⁴¹, ustalono dane z rejestru, w którym podmioty były dotychczas zarejestro-

Działania w odniesieniu do zidentyfikowanych podmiotów

³⁶ Np. handlowego, spółdzielni, stowarzyszeń.

³⁷ W przepisie tym ustawodawca posłużył się sformułowaniem „mienie”: Z dniem 1 stycznia 2016 r. SP nabywa nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów, o których mowa w ust. 2a. SP ponosi odpowiedzialność z nabytego mienia za zobowiązania podmiotów, o których mowa w ust. 2a.

³⁸ Na podstawie art. 23 ugn oraz art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 ustawy o zarządzaniu mieniem, a do 31 grudnia 2016 r. – art. 17b ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 154, ze zm.): jednostki budżetowe: 1) gospodarują na zasadach racjonalnej i oszczędnej gospodarki mieniem SP, w które zostały wyposażone; 2) zapewniają ochronę tego mienia; 3) mogą zbywać składniki rzeczowe majątku ruchomego.

³⁹ Bez Prezydenta Tarnobrzegu i Starosty Stalowowolskiego.

⁴⁰ Prezydenci: Grudziądzka, Kielc, Łodzi, Skierniewic, Poznań, Kalisza, Rzeszowa, Przemyśla oraz Starostowie: Inowrocławski, Starachowicki, Ostrowiecki, Zgierski, Pabianicki, Poznański.

⁴¹ Prezydenci: Grudziądzka, Kielc, Łodzi, Skierniewic, Poznań, Kalisza, Rzeszowa, Przemyśla oraz Starostowie: Inowrocławski, Starachowicki, Ostrowiecki, Zgierski, Pabianicki, Poznański, Piłski.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wane (12)⁴², zgromadzono dokumentację obejmującą akty założycielskie tych podmiotów (czterech)⁴³, podjęto działania w celu zgromadzenia sprawozdań finansowych i z działalności czy ksiąg rachunkowych (dwóch)⁴⁴, częściowo zidentyfikowano wspólników, organy podmiotów (czterech)⁴⁵, sprawdzano w CEPIK czy posiadały środki transportu (sześciu)⁴⁶. W trakcie kontroli dwóch starostów⁴⁷ wystąpiło do urzędów skarbowych, mając na celu ustalenie ewentualnie innego mienia, np. środków pieniężnych zdeponowanych na rachunkach bankowych.

Przykłady

W Starostwie w **Poznaniu** wobec wszystkich ośmiu podmiotów, względem których wydano decyzję o przejęciu nieruchomości na rzecz SP, upoważniony pracownik przeglądał i wykonywał kopie, a następnie analizował akta rejestrowe gromadzone przez sąd rejestrowy prowadzący KRS. W jednym przypadku (spółki funkcjonującej przed 1939 r.) korzystano z innych dostępnych źródeł i pozyskano dokumentację z Archiwum Państwowego oraz Archiwum Akt Nowych. Pozwoliło to przeanalizować materiały będące w posiadaniu organów rejestrowych, tj. m.in.: dokumentację obejmującą akty założycielskie, statuty i umowy tych podmiotów; sprawozdania finansowe i sprawozdania z działalności; listy udziałowców, akcjonariuszy lub członków; członków organów podmiotu; zmiany kapitału zakładowego, w tym również wysokości wnoszonych wkładów pieniężnych i przedmiotów aportów; protokoły i uchwały zgromadzeń. W ramach identyfikowania mienia występowano również do sądów rejonowych z wnioskiem o sporządzenie wykazu z rejestru zastawów, w których figurowały wskazane podmioty.

W UM w **Łodzi** dokumentację obejmującą akty założycielskie zgromadzono w przypadku sześciu podmiotów (na 37), w siedmiu przypadkach ustalono udziałowców oraz organy, w dwóch pracownicy urzędu przeglądali i kopiowali akta w czytelni sądu/archiwum państwowego, w wyniku czego, m.in. pozyskali akty założycielskie, protokoły z posiedzeń i uchwały oraz ustalili wysokość posiadanych przez podmioty udziałów i procedurę ich zbycia.

Nieskuteczne działania w celu ustalenia mienia podlegającego nabyciu

W 10 skontrolowanych starostwach⁴⁸ podejmowane działania okazały się nieskuteczne⁴⁹. Na podstawie danych z GUS kontrola NIK wykazała, że dla 17 podmiotów w prowadzonych przez starostów ewidencjach (EGiB, podatników podatku od nieruchomości) nadal znajdowały się nieruchomości, do których prawa miały podmioty nieprzerejestrowane. Ustalone przez NIK mienie obejmowało 35 działek o łącznej powierzchni 11,3187 ha, w tym: prawo własności do 28 działek o powierzchni 10,7679 ha, udział

⁴² Prezydenci: Grudziądzka, Łodzi, Skierniewic, Poznania, Kalisza, Rzeszowa, Przemysł oraz Starostowie: Inowrocławski, Starachowicki, Ostrowiecki, Pabianicki, Poznański.

⁴³ Starostowie: Pabianicki i Poznański oraz Prezydenci: Łodzi i Poznania.

⁴⁴ Prezydent Poznania i Starosta Poznański.

⁴⁵ Prezydenci: Poznania i Łodzi oraz Starostowie: Poznański i Pabianicki.

⁴⁶ Prezydenci: Kalisza, Poznania i Przemysła oraz Starostowie: Inowrocławski, Ostrowiecki, Poznański.

⁴⁷ Prezydent Kalisza i Przemysła.

⁴⁸ Starostwa w: Ostrowcu Świętokrzyskim, Zgierzu, Starachowicach, Pile, Inowrocławiu, Pabianicach oraz UM w: Łodzi, Grudziądzu, Tarnobrzegu i Poznaniu.

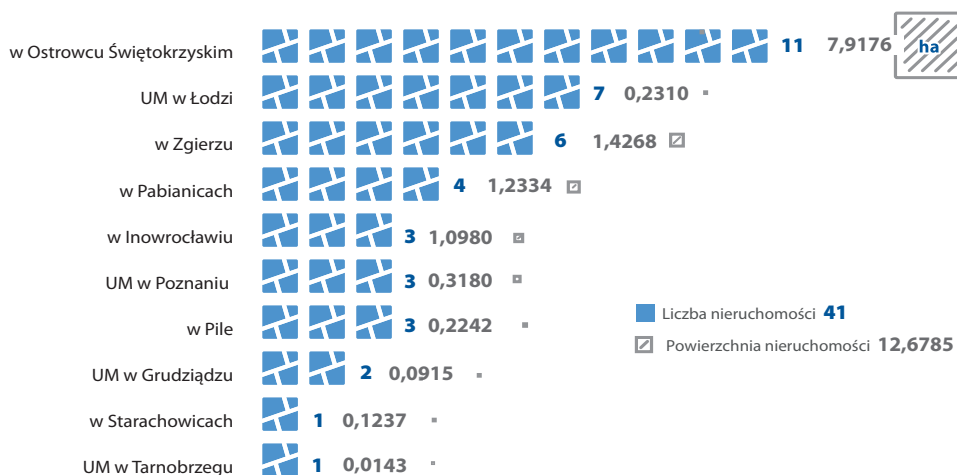
⁴⁹ Zauważyć należy, że w przypadku UM w Poznaniu nie było to w żaden sposób zależne od tej jednostki. Na wykazie przekazanym z GUS do urzędu w 2018 r. brak było wskazanego podmiotu, stąd nie został on objęty weryfikacją, a pod wskazanym adresem figurował inny podmiot.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

we własności trzech działek o powierzchni 0,2261 ha, prawo użytkowania wieczystego dwóch działek o powierzchni 0,2206 ha, a także inne prawa majątkowe do dwóch działek o powierzchni 0,1041 ha⁵⁰. Ich wartość, w 19 przypadkach (54,3%), ustalono na kwotę 592,7 tys. zł. Jeden starosta⁵¹ mimo zidentyfikowania trzech podmiotów przez ponad cztery lata nie ustalił, że w prowadzonej EGiB przypisano im prawa majątkowe (udziały we własności i użytkowaniu wieczystym oraz użytkowanie wieczyste) do czterech działek. Ponadto wydając decyzję inny starosta⁵² nie ujął w niej prawa użytkowania wieczystego do dwóch działek o łącznej powierzchni 0,1264 ha, które przysługiwało podmiotowi według stanu na 1 stycznia 2016 r. Mienie to zostało zlicytowane za 38,7 tys. zł⁵³.

Infografika nr 2

Nieruchomości zidentyfikowane w wyniku kontroli NIK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W konsekwencji niezidentyfikowania podmiotów i ich mienia, które z dniem 1 stycznia 2016 r. przeszły na własność SP, starostowie nie wydali decyzji stwierdzających nabycie mienia tych podmiotów, nie gospodarowali i nie zarządzali tym mieniem, nie podejmowali działań w celu ujawnienia praw należnych SP w księgach wieczystych, nierzetelnie prowadzili EGiB, nie wprowadzili zmiany zapisów w zasobie nieruchomości SP, nie składali do właściwego organu podatkowego deklaracji na podatek od nieruchomości należny w związku z przejściem nieruchomości na rzecz SP i nie uiszczali tego podatku oraz nie uiszczali opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Przykład

W Starostwie w **Pabianicach** działania mające na celu ustalenie, czy 10 wytypowanych podmiotów potencjalnie nieprzerejestrowanych złożyło skutecznie wnioski o wpis do KRS prowadzone były nierzetelnie oraz w sposób przewlekły.

⁵⁰ Władanie na zasadach samoistnego posiadania i użytkowanie.

⁵¹ Starosta Pabianicki.

⁵² Starosta Piłski.

⁵³ Patrz str. 27 niniejszej informacji.

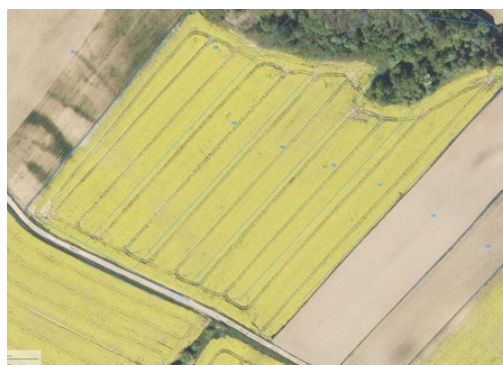
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pierwsze pismo w tej sprawie skierowano do sądu rejonowego w styczniu 2019 r. i do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, tj. do marca 2023 r. nie podjęto żadnych innych działań w tym zakresie i nie zgromadzono kompletnej informacji na temat ww. podmiotów i ich mienia. Dopiero w trakcie kontroli NIK zweryfikowano EGiB, która wskazywała mienie należące do trzech podmiotów: udziału prawa użytkowania wieczystego gruntu działki o pow. 0,2994 ha, prawa użytkowania wieczystego dwóch działek⁵⁴ i udziału w prawie własności nieruchomości zabudowanej o pow. 0,9340 ha. W następstwie niezidentyfikowania mienia, które z dniem 1 stycznia 2016 r. przeszło na SP, starosta nie wydał decyzji stwierdzających nabycie mienia po podmiotach nieprzerejestrowanych.

Zidentyfikowane przez NIK nieruchomości podlegające nabyciu znajdowały się w różnym stanie. Część z nich była zagospodarowana przez innych użytkowników⁵⁵, a nawet pobierano dopłaty w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

Zdjęcie nr 1

Nieruchomość zagospodarowana w Tarnobrzegu oraz pięć działek rolnych z uprawą rzepaku w Mirkowicach w powiecie ostrowieckim



Źródło: kontrola NIK w Starostwie Powiatowym w Tarnobrzegu oraz https://mapy.geoportal.gov.pl/imap/lmgp_2.html (dostęp 15 czerwca 2023 r.).

Przykład

W Starostwie w Ostrowcu Świętokrzyskim nie zidentyfikowano spółki, pomimo że dostępne dane wskazywały na istnienie mienia należącego do tego podmiotu nieprzerejestrowanego w postaci siedmiu działek rolnych o łącznej powierzchni 6,0100 ha. Na podstawie informacji uzyskanej z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa NIK ustaliła, że sześć z ww. siedmiu działek była przedmiotem wypłat płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. NIK sformułowała wniosek o podjęcie działań zmierzających do ustalenia użytkowników gruntów w celu ewentualnego naliczenia odpłatności z tytułu bezumownego korzystania przez nich z nieruchomości.

Jedna z niezidentyfikowanych nieruchomości⁵⁶ znajdowała się w stanie, który stanowił zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego.

⁵⁴ EGiB prowadzona w starostwie nie zawierała informacji o powierzchni tych działek.

⁵⁵ Np. Starostwo w Tarnobrzegu i Ostrowcu Świętokrzyskim.

⁵⁶ Starostwo w Pile: działka zabudowana o powierzchni 978 m² w Nieżychowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 2

Nieruchomość w Niezychowie zabudowana budynkiem dawnej kotłowni



Źródło: kontrola NIK w Starostwie Powiatowym w Pile.

W wyniku oględzin tej nieruchomości NIK powiadomiła w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK Starostę Piłskiego oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pile o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego w związku ze złym stanem technicznym budynku⁵⁷.

Za podstawowy problem utrudniający prawidłową realizację zadań z zakresu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia starostowie (10)⁵⁸ uznali brak wytycznych, sprecyzowanych i jednolitych dla wszystkich starostów rozwiązań systemowych. W ich opinii zapisy uwkrs nie wskazują, w jaki sposób należy zidentyfikować podmioty, ich mienie, zwłaszcza jeżeli chodzi o mienie inne niż nieruchomości, co do których brak podstaw do wydania decyzji administracyjnej⁵⁹. Prezydent Rzeszowa podkreślił, że brak jednolitych systemowych procedur i narzędzi do identyfikacji podmiotów prowadził do oddolnego wytworzenia przez starostów różnych metod wyszukiwania mienia tych podmiotów, które nie zawsze były ze sobą kompatybilne. Niekiedy konieczna stawała się współpraca pomiędzy starostwami

Problemy przy identyfikacji mienia

⁵⁷ Na terenie działki znajdował się budynek, prawdopodobnie dawnej kotłowni zaopatrującej w ciepło pobliski blok lub bloki. Istniał swobodny dostęp do wnętrza budynku, poprzez pozbawiony drzwi otwór lub wejściem wyposażonym w stalowe drzwi które nie były w żaden sposób zabezpieczone. Ponadto w jednej ze ścian znajdował się wylot. Stolarka okienna była zniszczona a szyby powybijane, w otworach okiennych tkwiły sterczące fragmenty szyb a ich odłamki zalegały zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz budynku. Wewnątrz budynku znajdowały się skorodowane i niekompletne pozostałości po niezidentyfikowanych urządzeniach – prawdopodobnie kotłach grzewczych. Wewnątrz budynku znajdowały się różnego rodzaju odpady. Instalacja elektryczna była zniszczona.

⁵⁸ Prezydenci: Grudziądz, Poznań, Kalisz, Rzeszów, Przemyśl, Tarnobrzeg oraz Starostowie: Ostrowiecki, Pabianicki, Poznański, Stalowowolski.

⁵⁹ Dotyczy to w dużej mierze rzeczy ruchomych, które „w rzeczywistości są po prostu niemożliwe do przejęcia, zidentyfikowane dotychczas pojazdy to rzeczy porzucone”.

lub innymi organami oraz sądami rejestrowymi, a brak jednolitych procedur może doprowadzić nawet do odmowy takiej współpracy. Za kluczowy problem uznano też (ośmiu starostów)⁶⁰ brak publicznego rejestru podmiotów nieprzerejestrowanych ze wskazaniem ostatniej ich siedziby. Ten sam Prezydent zauważył, że uregulowanie współpracy z sądami rejestrowymi mogłoby się przyczynić do stworzenia skutecznego narzędzia identyfikującego podmioty nieprzerejestrowane, ponieważ tylko sądy rejestrowe są w stanie przeprowadzić kwerendę w zakresie tych podmiotów.

Do innych utrudnień w realizacji zadań pojedynczy starostowie zaliczyli:

- brak możliwości ustalenia we własnym zakresie wykazu nieruchomości należących do podmiotów nieprzerejestrowanych mających ostatnią siedzibę na terenie danego powiatu, a położonych w innych powiatach,
- sprzeczne z obowiązującymi przepisami stanowisko Ministra Sprawiedliwości w związku z interpelacją nr 8108 z 2016 r.,
- niełatwy kontakt z sądem rejestrowym, tj. brak odpowiedzi na kierowane pisma, udzielanie odpowiedzi po kilku pismach, brak jednoznacznych odpowiedzi,
- brak zobowiązań ustawowych jednostek publicznych do udzielania starostom informacji, wyjaśnień, wypisów z prowadzonych przez nie rejestrów, dokumentacji,
- brak odpowiednich narzędzi do poszukiwania mienia, np. w zakresie stanu rachunków bankowych lub sprawdzania pod względem podatkowym,
- brak wytycznych ustawowych lub sprecyzowanych i jednolitych dla wszystkich starostów rozwiązań systemowych adekwatnych do nałożonego obowiązku przejmowania z mocy prawa mienia, określających sposób przejmowania przez starostów innego niż nieruchomości mienia (mienie ruchome, prawa majątkowe),
- niedostateczne zasoby finansowe i kadrowe,
- ograniczenia w funkcjonowaniu administracji i sądów oraz zaległości, które wynikały z pandemii COVID-19.

5.2. Działania wynikające z przejmowania majątku

Nieprawidłowości w zakresie działań wynikających z przejmowania mienia stwierdzono w 14 spośród 15 skontrolowanych starostwach, w których nabyto mienie po podmiotach nieprzerejestrowanych. Polegały one przede wszystkim na gospodarowaniu przez 13 starostów nabytym mieniem niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, do czego zobowiązywał art. 12 ugn oraz na wydaniu przez pięciu starostów pojedynczych decyzji stwierdzających nabycie mienia po podmiotach, które do KRS powinny zostać wpisane z urzędu przez sądy rejonowe. Nieprawidłowości dotyczące obowiązków podatkowych w odniesieniu do nieruchomości nabytych z mocy prawa stwierdzono w 11 jednostkach.

**Nabyte mienie
po podmiotach
nieprzerejestrowanych**

W latach 2016–2023 (I kwartał) objęci kontrolą starostowie wydali 79 decyzji⁶¹ stwierdzających nabycie przez Skarb Państwa z mocy prawa, z dniem 1 stycznia 2016 r., mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.

⁶⁰ Prezydenci: Skierniewic, Kalisz, Rzeszowa oraz Starostowie: Ostrowiecki, Zgierski, Pabianicki, Starachowicki, Piłski.

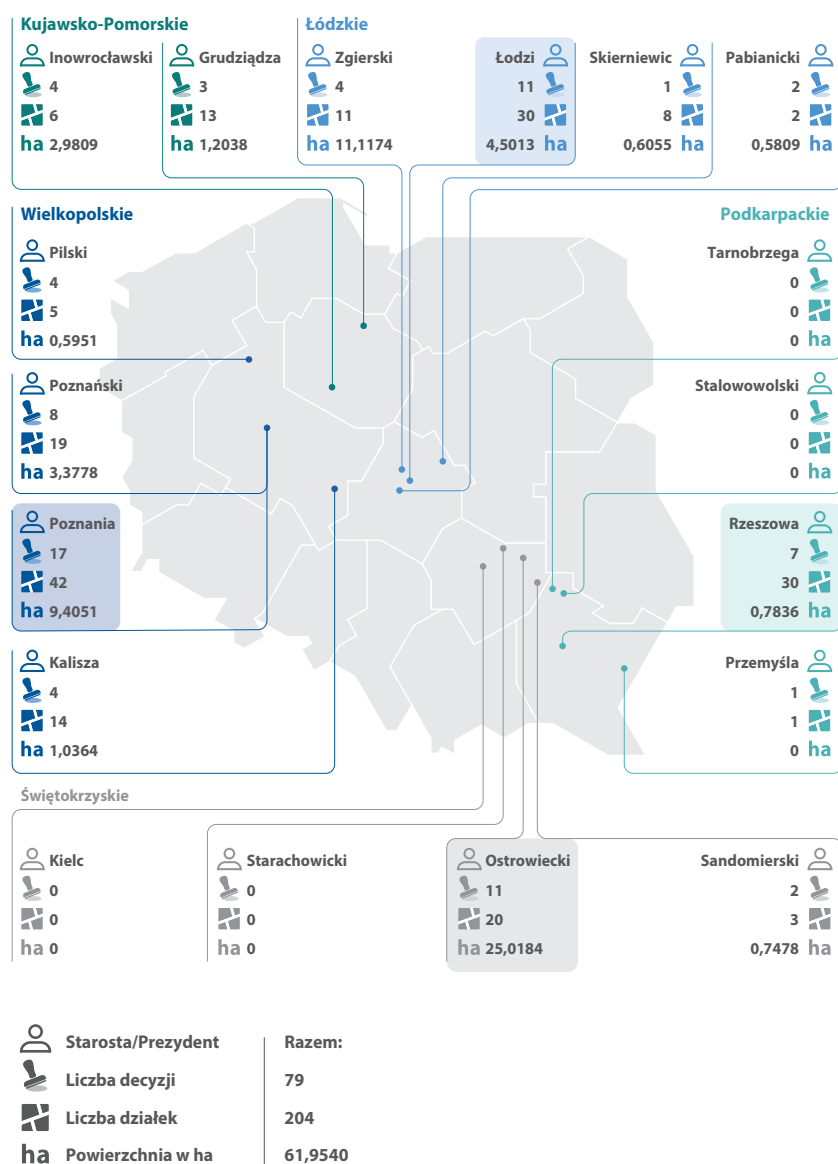
⁶¹ W danych nie uwzględniono jednej decyzji Prezydenta Rzeszowa uchylonej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na ich podstawie przejęli prawo własności do 153 działek o łącznej powierzchni 58,1185 ha⁶² oraz prawo użytkowania wieczystego do 50 działek o łącznej powierzchni 3,8355 ha⁶³. Wartość ustalono dla nieruchomości ujętych w rozstrzygnięciu 63 decyzji (79,7%) i wynosiła ona 58 800,5 tys. zł⁶⁴.

Infografika nr 3

Nabyte przez Skarb Państwa mienie na podstawie decyzji wydanych w latach 2016–2023 (I kwartał) przez skontrolowanych starostów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁶² W tym w 16 przypadkach części nieruchomości. Ponadto w jednym przypadku stwierdzono nabycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu użytkowego na działce bez wyodrębnienia (Przemysł).

⁶³ W tym w dwóch przypadkach części nieruchomości.

⁶⁴ Ponadto w trzech jednostkach ustalono mienie ruchome, np. palety z częściami samochodowymi, sprzęt AGD, automaty do gier (UM Łódź, Starostwo w Poznaniu i Pabianicach – 60 tys. zł), a w dwóch udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, w tym w Starostwie w Poznaniu również związane z nimi przysługujące dywidendy – łącznie na kwotę 70,8 tys. zł (informacja ta została przekazana do starosty właściwego ze względu na miejsce siedziby podmiotu nieprzerejestrowanego), a w UM w Łodzi na kwotę 0,5 tys. zł.

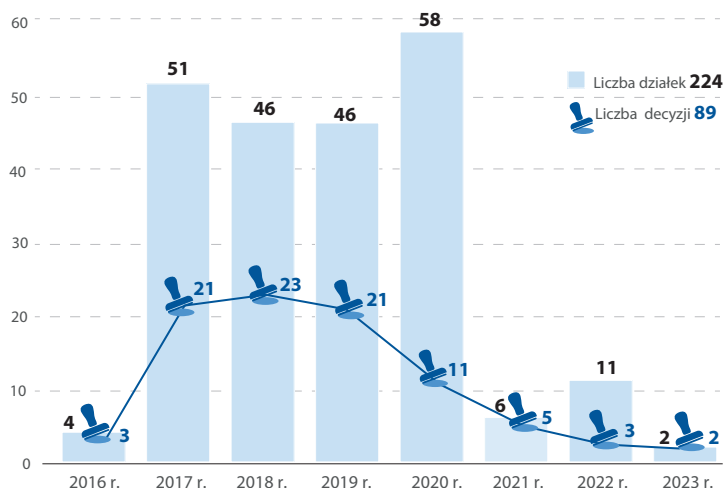
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto sześciu prezydentów⁶⁵, jako starostowie właściwi ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu otrzymało 16 decyzji wydanych przez starostów właściwych ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Na ich podstawie Skarb Państwa nabył prawo do 36 działek o łącznej powierzchni 27,0711 ha⁶⁶, a bez uwzględnienia sześciu decyzji dla których kontrolą krzyżową objęto zarówno starostów N jak i S: 20 działek o łącznej powierzchni 15,5733 ha⁶⁷.

Spśród wszystkich 89 decyzji⁶⁸, w których stwierdzono nabycie przez SP mienia po podmiotach nieprzerejestrowanych, najwięcej zostało wydanych w latach 2017–2019 (średnio 21,7), z tym że najwięcej działek nabyto w roku 2020 (58).

Infografika nr 4

Liczba decyzji stwierdzających nabycie mienia przez SP i liczba nabytych działek w skontrolowanych starostwach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wydanie decyzji
w odniesieniu
do nieprawidłowego
podmiotu

Pięciu starostów⁶⁹ wydało pojedyncze decyzje stwierdzające nabycie mienia po podmiotach, o których mowa w art. 10 uwkrs, czym naruszono art. 9 ust. 2a i 2b oraz art. 10 uwkrs. Podmioty te⁷⁰ znajdowały się w grupie podmiotów, które do KRS powinny zostać wpisywane z urzędu, o czym stanowi art. 10 ust. 1 uwkrs⁷¹. Przepis ten jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 9 ust. 2a tej ustawy, co oznacza, że w przypadku podmiotów nim objętych zastosowanie powinien znaleźć tryb

⁶⁵ Prezydenci: Grudziądzka, Kielc, Łodzi, Poznania, Kalisza, Rzeszowa.

⁶⁶ Bez uwzględnienia powierzchni siedmiu działek z decyzji otrzymanych przez Prezydenta Poznania, które znalazły się poza próbą badawczą.

⁶⁷ Bez uwzględnienia powierzchni 16 działek, w których NIK objęło zarówno starostów N jak i starostów S (2 działki: Prezydent Kalisza i Starosta Inowrocławski, 7 działek: Prezydent Łodzi i Starosta Zgierski, 7 działek: Prezydent Poznania i Starosta Poznański).

⁶⁸ Tj. 79 wydanych przez kontrolowanych starostów i 10 otrzymanych od starostów właściwych ze względu na miejsce położenia nieruchomości.

⁶⁹ Prezydenci: Poznania, Grudziądzka, Starostowie: Pabianicki, Piłski, Inowrocławski.

⁷⁰ Trzy kółka rolnicze, dwa stowarzyszenia.

⁷¹ Dotyczy podmiotów podlegających obowiązkowi wpisu do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

przerejestrowania do KRS określony w art. 10 uwkrs, a nie w art. 9 ust. 2a tej ustawy. Jeden z tych podmiotów (stowarzyszenie) wciąż funkcjonował na moment wydania decyzji.

W konsekwencji wydanych decyzji Skarb Państwa przejął w nieprawidłowym trybie pięć działek ewidencyjnych⁷² o łącznej powierzchni 1,7858 ha i wartości 1146,0 tys. zł oraz mienie ruchome o wartości 54,0 tys. zł. W następstwie ich wydania jeden starosta⁷³ uzyskał nienależnie wpływy z dzierżawy w wysokości 80,5 tys. zł, a kolejny⁷⁴ zapłacił nienależny podatek od nieruchomości i opłatę za użytkowanie wieczyste w łącznej wysokości 83,1 tys. zł. Cztery z nich były przedmiotem dalszego obrotu (sprzedaży, zamiany lub darowizny).

W dwóch starostwach postępowania w sprawie nabycia mienia prowadzone były z naruszeniem prawa polegającym na: nieujęciu w decyzji dwóch z czterech nieruchomości po podmiocie nieprzerejestrowanym, pozbawieniu starosty S możliwości udziału w postępowaniu⁷⁵ i przewlekłości postępowania⁷⁶.

Przykłady

Starosta **Pilski** w decyzji z 2019 r. o stwierdzeniu nabycia mienia spółki, wskazał, że SP nabył prawo użytkowania wieczystego dwóch działek, chociaż w tym dniu spółce przysługiwało prawo użytkowania wieczystego czterech działek. W ewidencji starostwa znajdowały się informacje: o występowaniu zaległości z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, a także – uzyskane wcześniej z sądu – o niezłożeniu wniosku o przerejestrowanie do KRS. Informacje te nie były jednak przez starostę weryfikowane i analizowane, co skutkowało nabyciem przysługującego SP prawa wieczystego do dwóch działek o powierzchni 0,1264 ha przez osoby fizyczne. Ponadto przedmiotowa decyzja dotyczyła spółki mającej siedzibę w Warszawie, zatem zgodnie z art. 9 ust. 2j uwkrs, starostą wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej, właściwym ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu był Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy. Tymczasem Prezydent ten nie miał wiedzy o nabyciu przez SP nieruchomości stanowiących mienie spółki, nie przekazano mu także wydanej wobec tej spółki decyzji, ani nie został powiadomiony o toczącym się postępowaniu i możliwości uczestniczenia w nim w charakterze strony. Ponadto przedmiotowa decyzja wskazała Starostę Pilskiego, a nie Prezydenta jako właściwego do reprezentowania SP w postępowaniu dotyczącym nabycia mienia podmiotu nieprzerejestrowanego. Brak jakiegokolwiek zawiadomienia o prowadzonym postępowaniu i wydanej decyzji uniemożliwił realizację przez Prezydenta obowiązków wynikających z art. 9 ust. 2j i ust. 2k ustawy wprowadzającej KRS.

Starosta **Sandomierski** przewlekłe prowadził dziewięć postępowań, w szczególności na wniosek Prokuratury Rejonowej w Sandomierzu. Cztery decyzje zostały wydane po 531 dniach, a pięć decyzji po 536 dniach od złożenia ww. wniosków (i odpowiednio po 501 i 505 dniach od wszczęcia postępowania). W sprawach tych nie informowano wnioskodawcy o niezakończonych sprawach w terminie. Naruszono tym odpowiednio art. 35 § 3 i art. 36 kpa. Wszystkie postępowania zostały umorzone, w związku z uzyskaniem potwierdzenia przez sąd rejonowy, że podmioty te figurują w KRS. Opóźnienia wyjaśniono zmianami organizacyjnymi oraz absencjami chorobowymi.

⁷² Trzy prawa własności i dwa prawa użytkowania wieczystego.

⁷³ Prezydent Grudziądza.

⁷⁴ Starosta Pabianicki.

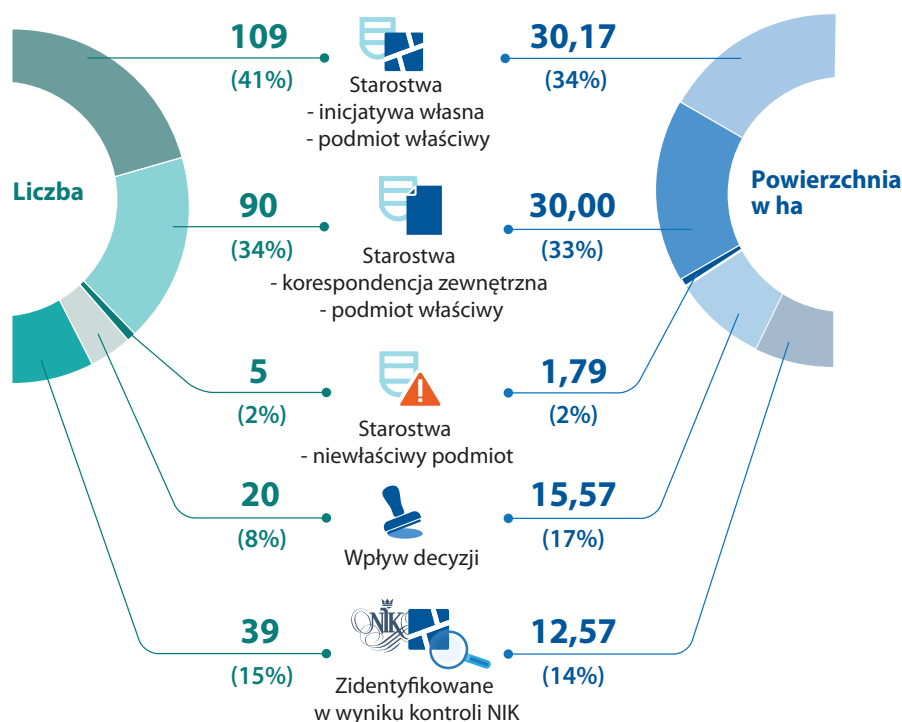
⁷⁵ Obydwie nieprawidłowości w Starostwie w Pile.

⁷⁶ W Starostwie w Sandomierzu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Liczba i powierzchnia zidentyfikowanych w latach 2016-2023 w skontrolowanych starostwach praw własności i użytkowania wieczystego nieruchomości



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wymagane elementy wydanych decyzji

Wszystkie wydane decyzje dotyczyły nabycia nieruchomości z terenu właściwych powiatów i zawierały elementy wymagane art. 107 § 1 kpa. Sześciu starostów⁷⁷ w 14 decyzjach (17,7%) błędnie wskazało wojewodę jako organ wyższego stopnia, mimo że organem odwoławczym w rozumieniu przepisów art. 127 § 2 kpa w zw. z art. 17 pkt 1 kpa oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁷⁸ było Samorządowe Kolegium Odwoławcze⁷⁹. W dwóch decyzjach⁸⁰ jako podstawę prawną działania błędnie przywołano art. 25e ustawy o KRS, mimo że podmioty, których mienia dotyczyły decyzje nie zostały wpisane do KRS.

Gospodarowanie nieruchomościami niezgodnie z art. 12 ugn

W przypadku więcej niż połowy wszystkich wydanych decyzji (59,5%) starostowie⁸¹ gospodarowali nabytymi nieodpłatnie nieruchomościami należącymi do podmiotów nieprzerejestrowanych, nie w pełni zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, do czego zobowiązywał art. 12 ugn. W odniesieniu do tych nieruchomości nieprawidłowo uiszczali lub pobierali podatek

⁷⁷ W: Inowrocławiu, Pile i Poznaniu oraz Prezydenci: Rzeszowa, Grudziądzka i Skierniewic.

⁷⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 570.

⁷⁹ Co znalazło potwierdzenie w orzecznictwie: por. wyrok SN z 6 kwietnia 2001 r., III RN 88/00, M. Praw. 2001, nr 10, poz. 524; zob. także wyrok SN z 17 listopada 2000 r., III RN 52/00, OSNAPiUS 2001, nr 12, poz. 405).

⁸⁰ Starostwa w: Pile i Poznaniu.

⁸¹ Dotyczyło to Prezydentów: Grudziądzka, Łodzi, Skierniewic, Poznania, Kalisza, Rzeszowa oraz Starostów: Inowrocławskiego, Ostrowieckiego, Sandomierskiego, Zgierskiego, Pabianickiego, Poznańskiego i Pińskiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

od nieruchomości (43,0% przypadków) oraz naruszając art. 23 ust.1 ugn (30,4%) m.in.: z opóźnieniem składali wnioski o ujawnienia prawa w księdze wieczystej (16,5%), nie podejmowali czynności w celu zapłaty roszczeń za bezumowne korzystanie z nieruchomości (7,6%), nie zabezpieczali przed uszkodzeniem lub zniszczeniem (3,8%), nie zapewnili ich wyceny (3,8%), niewłaściwie ewidencjonowali nieruchomości (5,1%).

W większości przypadków przejętego mienia starostowie podjęli działania w celu ujawnienia praw należnych SP w księdze wieczystej. Nieprawidłowości ustalono w pięciu starostwach⁸² w odniesieniu do nieruchomości ujętych w rozstrzygnięciu 13 decyzji (16,5%). W czterech starostwach działania zostały podjęte z opóźnieniem, tj. w terminie od 34 do 565 dni od uprawomocnienia decyzji, a w jednym⁸³ w ogóle ich nie podjęto, czym naruszono art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych, zgodnie z którym właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej. Jako przyczynę braku działań podano zamiar zawarcia w jednym wniosku do sądu wieczystoksięgowego całkowitego uregulowania stanu prawnego nieruchomości⁸⁴, a opóźnień – różne okoliczności (np. możliwości kadrowe, kompletowanie dokumentów), które nie mogły zostać uwzględnione w ocenie NIK. Ponadto w jednym przypadku⁸⁵ wobec oddalenia w 2020 r. wniosku o założenie księgi wieczystej, kolejny wniosek złożono dopiero w toku kontroli NIK (po przeszło trzech latach).

Ujawnianie praw
w księdze wieczystej

W następstwie wydanych decyzji prawidłowo wprowadzano zmiany zapisów EGİB odnośnie nabytych działek. Nieprawidłowości stwierdzono tylko w jednym starostwie⁸⁶. Z jednym wyjątkiem⁸⁷ we wszystkich przypadkach prawidłowo wprowadzono dane do zasobu nieruchomości SP, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1c ugn. W dwóch starostwach⁸⁸ nabycia działek nie zaewidencjonowano na pozabilansowym koncie księgowym, mimo takiego wymogu zawartego w polityce rachunkowości. Dotyczyło to 14 spośród 18 działek nabytych przez te starostwa. Ponadto w jednym starostwie⁸⁹ w dwóch przypadkach przyjęcia środka trwałego i wydania dokumentów OT nastąpiło dopiero po ponad pięciu i sześciu latach od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne.

Wpisy do EGİB i zasobu
nieruchomości SP

Przykłady

W Starostwie w **Zgierzu** w przypadku jednej nieruchomości nie zawarto powierzchni użytkowej budynku niemieszkalnego oraz podano błędną liczbę kondygnacji budynku, nie wykazano przeznaczenia i funkcji użytkowych nieruchomości zabudowanej budynkiem, właściciela nieruchomości – formy

⁸² Starostwa w: Ostrowcu Świętokrzyskim, Sandomierzu oraz UM w: Łodzi, Skierniewicach i Kaliszu.

⁸³ W Skierniewicach: od 19 stycznia (tj. od uprawomocnienia się decyzji) do 11 kwietnia 2023 r.

⁸⁴ Tj. aktualizacji działu I oraz rozwiązania/wygaśnięcia użytkowania wieczystego.

⁸⁵ UM w Łodzi.

⁸⁶ W Zgierzu w odniesieniu do czterech działek z trzech decyzji.

⁸⁷ W Pile w odniesieniu do jednej działki.

⁸⁸ W Starostwie w Pile (1 z 5) i UM w Grudziądzu (13 z 13).

⁸⁹ Starostwo w Poznaniu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

władania i udziału, miejsca pobytu stałego lub adresu siedziby właściciela (co było niezgodne z art. 20 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa geodezyjnego), a w przypadku trzech nieruchomości nie podano informacji o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (wbrew obowiązkowi określonymu w art. 23 ust. 1c pkt 4 ugn).

W Starostwie w Pile wbrew art. 21 ugn w zasobie Skarbu Państwa nie ujęto prawa użytkowania wieczystego działki o pow. 0,0241 ha i wartości 45,5 tys. zł oraz własności budynku handlowo-usługowego o powierzchni 197,30 m² i wartości 427,9 tys. zł. Skutkowało to nierzetelnym sporządzeniem sprawozdań, o których mowa w art. 23 ust. 1a ugn w czterech kolejnych latach.

W Starostwie w Poznaniu w dwóch przypadkach przyjęcie środka trwałego i wydanie dokumentów OT nastąpiło dopiero po 1983 i 2394 dniach od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne i odpowiednio po 800 i 2190 dniach od dnia wyceny przedmiotowych nieruchomości. Starostwo posiadało zatem niezbędne informacje o wartości nieruchomości i mogło przyjąć środek trwały oraz sporządzić wymagany dokument. Brak podjęcia takich czynności stanowi uchybienie zasadom prawidłowej gospodarki nieruchomościami.

Nieprawidłowe uiszczanie podatku od nieruchomości

Nieprawidłowości w zakresie uiszczania podatku od nieruchomości stwierdzono w 11 jednostkach⁹⁰, w których nabyto mienie (73,3%) i obejmowały kwotę 445,3 tys. zł. Dotyczyły 34 wydanych decyzji (43,0%) i dwóch otrzymanych (12,5%). Podatku od nieruchomości na kwotę łączną 154,7 tys. zł nie zapłacono w siedmiu jednostkach, w tym w dwóch w ogóle takiego podatku nie zapłacono⁹¹, a w pięciu⁹² nieuiszczenie wynikało z nieprawidłowo określonego momentu powstania obowiązku podatkowego (m.in. obliczano go na podstawie daty wydania decyzji zamiast momentu nabycia – 1 stycznia 2016 r.). Moment ten określa art. 6 ust. 1 ustawy o podatkach lokalnych, zgodnie z którym obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku. Na podstawie art. 9 ust. 2b uwkrs, z dniem 1 stycznia 2016 r. SP nabył nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów nieprzerejestrowanych do KRS, a więc podatek powinien być płacony za okres od 1 lutego 2016 r. Moment powstania obowiązku podatkowego właściwie określiło jedynie trzech starostów⁹³.

W trzech starostwach⁹⁴ nieprawidłowo uiszczono podatek w wysokości 22,3 tys. zł, podczas gdy obowiązek podatkowy w tych przypadkach ciążył, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit b ustawy o podatkach lokalnych, na posiadających nieruchomości bez tytułu prawnego (bezumownych użytkownikach). Inne nieprawidłowości na łączną kwotę 268,3 tys. zł stwierdzone w czte-

⁹⁰ Starostwa w: Inowrocławiu, Sandomierzu, Zgierzu, Poznaniu, Pile, Pabianicach, UM w: Grudziądzu, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Skierniewicach.

⁹¹ W Starostwie w Inowrocławiu i UM w Skierniewicach.

⁹² W UM w: Grudziądzu, Łodzi (w tej jednostce w odniesieniu do sześciu działek błędnie określono moment, a w odniesieniu do 10 w ogóle nie zapłacono podatku), Poznaniu i Rzeszowie oraz w Starostwie w Sandomierzu.

⁹³ Prezydent Kalisza, Starosta Zgierski (ale zapłacił podatek z opóźnieniem i bez odsetek), w jednym przypadku Starosta Poznański.

⁹⁴ W UM Poznaniu i Rzeszowie oraz w Starostwie w Poznaniu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rech starostwach⁹⁵ polegały na: niepobraniu podatku od posiadacza lokalu użytkowego (141,4 tys. zł), pobieraniu podatku od podmiotu, który z dniem 1 stycznia 2016 r. stracił byt prawny (72,9 tys. zł); zapłacie podatku od nieruchomości nabytej od podmiotu określonego w art. 10 uwkrs, dla którego nie powinna zostać wydana decyzja stwierdzająca nabycie (30,3 tys. zł), zaniżeniu podatku w związku z błędnie określoną powierzchnią użytkową budynku (13,7 tys. zł), zapłacie podatku z opóźnieniem bez odsetek (6,6 tys. zł), zapłacie podatku przed powstaniem obowiązku podatkowego (3,4 tys. zł).

Pięciu starostów, będących prezydentami miast na prawach powiatu⁹⁶, którzy w imieniu SP nabyli mienie (62,5%), nie tylko nieprawidłowo uiszcili podatek, ale jako organ podatkowy także go od Skarbu Państwa nie pobrali (w łącznej wysokości 211,1 tys. zł).

Przykłady

Prezydent **Łodzi** w trzech przypadkach nie złożył deklaracji na podatek od nieruchomości, a w sześciu złożył deklaracje z korektą (od stycznia 2019 r., 2020 r. i 2022 r.). W żadnym z ww. przypadków, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 6 ust. 1 ustawy o podatkach lokalnych, deklaracjami nie objęto okresu od 1 lutego 2016 r. W konsekwencji, Prezydent nie uiszczył należnego, od 1 lutego 2016 r., podatku w łącznej wysokości 108,7 tys. zł (według należności głównej), w tym 101,3 tys. zł na rzecz Miasta Łodzi i 7,4 tys. zł na rzecz innej gminy.

Prezydent **Skierniewic** nie podjął żadnych działań w celu naliczenia i pobrania podatku od nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach lokalnych. Przedmiotowe nieruchomości skategoryzowano jako drogi publiczne, choć zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów⁹⁷, stan prawny wykluczał możliwość zaliczenia do kategorii dróg publicznych gruntów, które nie stanowiły własności Miasta. W konsekwencji błędnego zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg publicznych w urzędzie co roku ponoszono koszty utrzymania dróg będących drogami wewnętrznymi niepublicznymi oraz doprowadzono do sytuacji, w której doszło do przedawnienia się zobowiązań podatkowych za lata 2016–2017. W trakcie kontroli naliczono podatek od nieruchomości w łącznej kwocie 17,7 tys. zł.

Prezydent **Rzeszowa** jako organ podatkowy m.in. w latach 2016–2019 naliczał i pobierał podatek od nieruchomości od podmiotu nieprzerejestrowanego (od wyodrębnionego lokalu i udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu), który z dniem 1 stycznia 2016 r. utracił byt prawny na mocy art. 9 ust. 2a uwkrs i nie był podatnikiem czym naruszono art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach lokalnych. Decyzję stwierdzającą nabycie mienia wydał 3 października 2019 r. w związku z ustaniem jego bytu prawnego, zatem jako organ podatkowy wiedział, że podmiot ten nie był podatnikiem w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach lokalnych. Wysokość pobranego podatku wynosiła 72,9 tys. zł. W latach 2016–2023 nie pobierał natomiast podatku od nieruchomości od posiadacza lokalu użytkowego, czym naruszono art. 3 ust. 1 pkt 4b ustawy o podatkach lokalnych. W procesie sądowym, z powództwa SP z 9 listopada 2020 r. o wydanie tej nieruchomości, zakończonym wyrokiem z 22 sierpnia 2022 r.,

⁹⁵ Odpowiednio w kolejności w: UM w Rzeszowie i w Starostwach w: Pabianicach, Zgierzu (dwie nieprawidłowości), w Sandomierzu

⁹⁶ Grudziądz, Łodzi, Skierniewic, Poznań i Rzeszowa.

⁹⁷ Dla przykładu: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 21 marca 2018 r., sygn. II SA/GI 37/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 września 2009 r., sygn. II SA/GI 506/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 3 lipca 2020 r., sygn. II SA/GI 180/20.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prezydent powziął informację, że nieruchomość wynajęta została posiadaczowi (spółce jawnej) w 2006 r., zatem jako organ podatkowy znał posiadacza tej nieruchomości. Wysokość niepobranego z tego tytułu podatku wynosiła 141,4 tys. zł.

Nieprawidłowe uiszczanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego

Działając w imieniu SP dwóch Prezydentów⁹⁸, będąc użytkownikiem wieczystym 32 działek, nie uiszczali opłat⁹⁹, czym naruszyli art. 71 ust. 4 ugn. Zgodnie z tym przepisem opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego. Jeden starosta¹⁰⁰ uiścił opłatę za użytkowanie wieczyste nieruchomości za lata 2017–2023 w łącznej wysokości 52,8 tys. zł od nieruchomości nabytej od kółka rolniczego, tj. podmiotu określonego w art. 10 uwkrs, dla którego decyzja stwierdzająca mienia została wydana z naruszeniem art. 9 ust. 2a i b uwkrs.

Zaspakajanie zgłoszonych wierzytelności

Na podstawie art. 9 ust. 2b z dniem 1 stycznia 2016 r. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność z nabytego mienia za zobowiązania podmiotów nieprzerejestrowanych. Wierzyciele pięciu takich podmiotów, dla których zostały wydane decyzje stwierdzające nabycie mienia¹⁰¹, zgłosili roszczenia na łączną kwotę 7 209,6 tys. zł. Ich zaspokojenie nastąpiło w dwóch przypadkach w pełnej kwocie 82,7 tys. zł¹⁰². W jednym przypadku Sąd Okręgowy w Poznaniu wyrokiem z 8 marca 2018 r. oddalił powództwo na kwotę 126,9 tys. zł, gdyż powód swojego roszczenia nie udowodnił. W jednym przypadku komornik sądowy przy Sądzie Rejonowym dla Łodzi-Śródmieścia prowadził postępowanie egzekucyjne równoległe z postępowaniem mającym na celu wydanie decyzji w sprawie nabycia mienia po tym podmiocie. W wyniku przeprowadzonej egzekucji, komornik sprzedał w 2019 r. w drodze licytacji dwie nieruchomości gruntowe za kwotę 1 010 tys. zł. Sumę uzyskaną z egzekucji komornik rozdzielił między wierzycieli spółki¹⁰³, których łączna kwota roszczeń wynosiła niemal 7 000 tys. zł. W UM Łodzi zostały zgłoszone również wierzytelności na kwotę 410 tys. zł¹⁰⁴ w czterech przypadkach niezidentyfikowania żadnej nieruchomości. Jedno roszczenie (215,8 tys. zł) zostało częściowo zaspokojone (7,5 tys. zł) w drodze licytacji komorniczej (sprzęt AGD) do wysokości posiadanego mienia.

Przekazywanie nabytych nieruchomości

Pomimo braku wniosków wierzycieli oraz upływu z dniem 1 stycznia 2017 r. terminu na dochodzenie roszczeń przeciwko SP¹⁰⁵ tylko dwóch prezydentów¹⁰⁶ przekazało starostom N nabyte mienie do dalszego gospodarowania (siedem działek), jeden¹⁰⁷ przekazał je do Krajowego

⁹⁸ Rzeszowa i Skierniewic.

⁹⁹ Wartość nieuiszczonego przez SP opłat w jednym starostwie dla 24 działek wynosiła 1,7 tys. zł.

¹⁰⁰ Pabianicki.

¹⁰¹ Wydane przez Starostę Pabianickiego, Prezydenta Przemyśla, Prezydenta Łodzi i otrzymana przez Prezydenta Poznania.

¹⁰² UM w Przemyślu i Starostwo w Pabianicach.

¹⁰³ Urząd skarbowy, ZUS, inna spółka.

¹⁰⁴ Bez uwzględnienia odsetek i kosztów postępowania.

¹⁰⁵ O którym mowa w art. 9 ust. 2c uwkrs.

¹⁰⁶ Prezydent Poznania i Kalisza.

¹⁰⁷ UM w Łodzi.

Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dwie działki), a jeden¹⁰⁸ dokonał zbycia (jedna działka). Jak skomplikowane mogło być przekazanie nieruchomości staroście S obrazuje poniższy przykład.

Przykład

Wnioskiem z 22 grudnia 2021 r. Prezydent **Kalisza** wystąpił do Wojewody Wielkopolskiego w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości położonej w powiecie inowrocławskim (woj. kujawsko-pomorskie). W odpowiedzi z 14 stycznia 2022 r. Wojewoda Wielkopolski stwierdził, że nadzoruje wykorzystanie zasobu nieruchomości SP w województwie wielkopolskim i wyrażenie zgody na dokonanie zbycia nieruchomości położonej w innym województwie stanowiłoby naruszenie właściwości miejscowej organu. Dnia 20 stycznia 2022 r. Prezydent Kalisza skierował wniosek o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego. W odpowiedzi z 23 lutego 2022 r. Wojewoda ten stanął na stanowisku, że wyrażenie zgody w zakresie wykorzystania zasobu nieruchomości SP w województwie kujawsko-pomorskim dotyczy starostów z tego terenu. Zdaniem tego organu zasadnym jest, aby Prezydent przedmiotową nieruchomość przekazał do zasobu nieruchomości SP, którym gospodaruje Starosta Inowrocławski. Pismem z 28 lutego 2022 r. Prezydent Kalisza wystąpił do Wojewody Wielkopolskiego o zajęcie stanowiska w sprawie przekazania przedmiotowej nieruchomości do zasobu Starosty Inowrocławskiego. W odpowiedzi z 15 marca 2022 r. Wojewoda ten odmówił przekazania nieruchomości na rzecz wskazanego starosty, jednak w ślad za tym pismem, Wojewoda Wielkopolski – powołując się na opinię Ministerstwa Sprawiedliwości z 24 listopada 2017 r., pismem z 12 kwietnia 2022 r. przekazał stanowisko, iż nieruchomość należy przekazać do Starosty Inowrocławskiego. W dniu 2 czerwca 2022 r. nieruchomość została protokołarnie przekazana do zasobu SP – Starosty Inowrocławskiego.

W dwóch starostwach¹⁰⁹ zaniechanie przekazania nieruchomości (11 działek) starostom N uznano za działanie nierzetelne. Po upływie rocznego terminu na dochodzenie roszczeń dalsze gospodarowanie mieniem należało do organów właściwych zgodnie z zasadami ogólnymi. W odniesieniu do nieruchomości byli to starostowie właściwi ze względu na położenie nabytych przez SP nieruchomości. Nieruchomości nie zostały przekazane tym starostom protokołarnie (w drodze jednostronnej czynności), mimo że zgodnie z obowiązującym od 10 listopada 2022 r. art. 9 ust. 2k uwkrs, po zakończeniu postępowania dotyczącego mienia i zobowiązań, starosta N powinien przejąć takie nieruchomości protokołarnie do zasobu SP, na wniosek starosty S (w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku)¹¹⁰. W trakcie kontroli dwóch starostów¹¹¹ podjęto czynności w celu przekazania dziewięciu działek nabytych czterema decyzjami starostów N, a po jej zakończeniu kolejny odnośnie czterech działek¹¹².

Zaniechanie
przekazania nieruchomości
starostom N

¹⁰⁸ Prezydent Rzeszowa.

¹⁰⁹ UM w Grudziądzu i UM w Kielcach.

¹¹⁰ Po upływie ww. terminu, starosta S przekazuje nieruchomość w drodze czynności jednostronnej, o czym zamieszcza wzmiankę w protokole.

¹¹¹ Prezydent Poznania i Kielc.

¹¹² Prezydent Grudziądza.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nieruchomości stanowiące zagrożenie dla życia lub zdrowia

W dwóch starostwach¹¹³ nieruchomości obejmujące cztery nabyte działki, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 23 ust. 1 pkt 4 ugn, nie zostały zabezpieczone przed uszkodzeniem, zniszczeniem oraz dostępem osób postronnych, mimo że – co ujawniły przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny – ze względu na zły stan techniczny dostęp taki mógł stanowić bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego. W tych przypadkach, na podstawie art. 51 ustawy o NIK kierowników jednostek powiadomiono, o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego w związku ze złym stanem technicznym budynków.

Zdjęcie nr 3

Nieruchomość w Dąbrowce Wielkiej



Źródło: kontrola NIK w Starostwie Powiatowym w Zgierzu.

Przykład

W Starostwie w **Zgierzu** nie zabezpieczono nieruchomości przejętej po spółce. Jedno z wejść na teren nieruchomości było niezabezpieczone przed wejściem osób trzecich, brak było części płotu oraz bramy – w trakcie oględzin na teren posesji weszła postronna osoba z psami. Teren nieruchomości był zaniedbany, na ziemi porzucane były butelki, szkło, zniszczone donice, części rur, opony, pozostałości papy, kawałki desek drewnianych, fragmenty pergoli. Jedno z pomieszczeń, w którym znajdowała się niezamknięta skrzynka elektryczna z kluczem w zamku, nie posiadało drzwi wejściowych (pozostawał sam otwór drzwiowy), było nieuporządkowane, z resztkami gruzu, starymi donicami oraz foliami budowlanymi i butelką po alkoholu. W zamku drzwi kolejnego pomieszczenia znajdował się pasujący do tego zamku klucz – wewnątrz pomieszczenia na podłodze ułożone było ponad 60 pudeł (niektóre zamknięte) z oryginalnie zapakowanymi maseczkami. Ponadto na ziemi leżały m.in. stare talerze, kuchenka elektryczna 4-palnikowa, fragmenty płytek podłogowych. Pomieszczenie to miało połączenie z innymi częściami

¹¹³ Starostwa w: Sandomierzu i Zgierzu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

budynku. Sala na I piętrze oraz ciągi komunikacyjne (w tym schody) były zaniedbane, z pozostałościami materiałów (w tym łatwopalnych) m.in. materacy, farb, kartonów, rur, szmat. W głównej sali na I piętrze z sufitu i ze ścian bocznych wystawały niezabezpieczone kable elektryczne. Ustalenia NIK w zakresie zagrożenia pożarowego mogącego powstać w wyniku umyślnego działania osób trzecich, mających swobodny dostęp do nieruchomości, potwierdzone zostały przez Powiatową Państwową Straż Pożarną w Zgierzu. W czasie użytkowania obiektu budowlanego, tj. od listopada 2018 r. Starosta nie poddawał tego obiektu obowiązkowym okresowym kontrolom oraz nie założył i nie prowadził Książki Obiektu Budowlanego¹¹⁴.

Zdjęcie nr 4

Nieruchomość obejmująca trzy działki w Koprzywnicy



Źródło: kontrola NIK w Starostwie Powiatowym w Sandomierzu.

Przykład

Starosta **Sandomierski**, pomimo ustalenia w 2017 r. w jakim stanie są nabyte nieruchomości (m.in. sporządzono stosowną dokumentację fotograficzną), do czasu kontroli NIK nie zabezpieczył skutecznie nabytych budynków przed uszkodzeniem, zniszczeniem oraz dostępem osób postronnych. Na dwóch działkach znajdowały się hałdy gruzu. W dalszej części teren był porośnięty krzewami, wśród których znajdowały się ruiny budynku. Dostęp zarówno do wewnątrz, jak i na strop pozostawał niezabezpieczony. Na terenie budynku znajdowały się powalone fragmenty ścian. Budynek zagrażał bezpieczeństwu osób w nim przebywających.

¹¹⁴ Wbrew odpowiednio art. 62 oraz art. 64 ust. 1 i art. 60b ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nierzetelne działania w sprawach bezumownego użytkownika

W sześciu starostwach występowały przypadki bezumownego korzystania z nabytych nieruchomości SP. W pięciu¹¹⁵ z nich podejmowano działania w celu ustalenia i obciążenia korzystających. W dwóch starostwach¹¹⁶ działania w sprawie ustalenia i zaprzestania bezumownego korzystania z 11 nieruchomości SP uznano za nierzetelne.

Przykłady pozytywne

W Starostwie w **Ostrowcu Świętokrzyskim** wykonywano czynności zmierzające do ustalenia odpłatności za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnych stanowiących własność SP oraz określenie czynszu dzierżawnego na okres przyszły. Dla 16 działek zwrócono się do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o udzielenie informacji, czy od 1 stycznia 2016 r. dla tych nieruchomości wypłacane były dopłaty obszarowe lub inne dopłaty rolnośrodowiskowe.

W Starostwie w **Poznaniu** osoby fizyczne bezumownie zajmujące lokale mieszkalne objęte decyzją z 2019 r. oraz podmioty prawne bezumownie korzystające w celu prowadzenia działalności gospodarczej z nieruchomości objętych decyzją z 2017 r., w 2019 i 2020 r. zostały obciążone notami księgowymi z tytułu bezumownego korzystania za okres od 1 stycznia 2016 r., w kwotach wynikających z operatów szacunkowych dla wysokości stawki najmu lub czynszu właściwych dla tych nieruchomości. W latach 2019–2023 (do maja 2023 r.) z tego tytułu uzyskano przychody w wysokości 185 tys. zł.

W UM **Przemysła** do gospodarujących lokalem byłych członków spółdzielni skierowano wezwanie do zapłaty 186,9 tys. zł tytułem wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z lokalu. Prezydent złożył też zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez byłych członków spółdzielni, którzy w latach 2016–2023 bezpodstawnie rozporządzali mieniem SP oraz pobierali czynsz za wynajem pomieszczeń.

Przykłady negatywne

W UM **Poznania** w przypadku siedmiu działek działania w sprawie bezumownego korzystania z nieruchomości SP podjęto dopiero w trakcie kontroli (cztery działki z decyzji z 2017 r., jedna z 2020 r. i dwie z 2021 r.). Odnosnie do dwóch działek objętych decyzją z 2018 r. nie podejmowano żadnych działań w sprawie korzystania z nieruchomości stanowiącej własność SP: od lipca 2020 r. – gdy wskazano, że prowadzone jest postępowanie wyjaśniające, do maja 2023 r. – gdy zwrócono się o przeprowadzenie wizji w terenie celem ustalenia stanu zagospodarowania terenu. W tym czasie, decyzją z 11 sierpnia 2022 r., zatwierdzono podział nieruchomości. Brak działań skierowanych na ustalenie korzystających bezumownie z nieruchomości stanowiących własność SP spowodował, że nie mogły zostać podjęte czynności w postępowaniu sądowym w sprawach o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości. Obowiązek podejmowania takich działań w ramach gospodarowania zasobem określony został w art. 23 ust. 1 pkt 8 ugn.

W Starostwie w **Pile** nie podejmowano skutecznych działań celem zaprzestania bezumownego korzystania przez osoby trzecie z zasobów SP, tj. zabudowanej działki w Chrustowie i budynku handlowo-usługowego w Pile. W odniesieniu do nieruchomości w Chrustowie nie podejmowano żadnych działań od 31 maja 2019 r. do 22 grudnia 2022 r., tj. do podpisania aktu notarialnego sprzedaży tej nieruchomości, co uzasadniono tą właśnie sprzedażą,

¹¹⁵ Starostwo w: Ostrowcu Świętokrzyskim, Poznaniu oraz UM w: Przemysłu, Rzeszowie i Poznaniu.

¹¹⁶ UM Poznań, Starostwo w Pile.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

a w przypadku budynku handlowo-usługowego, od 5 lutego 2018 r. do 4 kwietnia 2023 r., tj. do złożenia pozwu do Sądu Rejonowego w Pile o eksmisję. Wyjaśniono, że starosta dążył do podpisania umowy najmu z osobą fizyczną korzystającą z lokalu, która we wrześniu 2019 r. odmówiła jej podpisania. Wobec tego dwukrotnie wzywano ją do opuszczenia lokalu, czego nie uczyniła, w związku z czym skierowano na drogę postępowania sądowego pozew o eksmisję. Skierowanie do tej osoby siedmiu wezwań do zapłaty na łączną kwotę 288 tys. zł po upływie od 82 do 1047 dni od ostatniego dnia okresu, którego każde z tych wezwań dotyczyło, wyjaśniono dążeniem do podpisania przez starostwo umowy najmu. W ocenie NIK, przygotowywanie sprzedaży działki nie uzasadniało niepodejmowania przez niemal trzy i pół roku działań celem zlikwidowania bezumownego korzystania z tej nieruchomości, co uszczupliło dochody SP. W odniesieniu do budynku handlowo-usługowego powiadamianie osoby fizycznej korzystającej z nieruchomości o grożących jej sankcjach i ich nieegzekwowanie było działaniem nierzetelnym. Pozew o eksmisję skierowano na drogę postępowania sądowego 4 kwietnia 2023 r., tj. 215 i 459 dni po upływie terminu do opuszczenia budynku (wyznaczonych 3 sierpnia 2022 r. i 9 listopada 2021 r.). Bezczyńność lub opieszałość w działaniu starosty we wskazanym zakresie rodzi ryzyko odszkodowawcze z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia oraz może prowadzić do zasiedzenia ww. nieruchomości. Należy zwrócić uwagę, że tym samym nie został zrealizowany wniosek pokontrolny Wojewody Wielkopolskiego z 2019 r. w zakresie podejmowania skutecznych działań zmierzających do zlikwidowania stanu bezumownego korzystania w stosunku do nieruchomości SP.

W dwóch starostwach stwierdzono niezapewnienie rzetelnej wyceny nabytych nieruchomości. W Starostwie w Skierniewicach nie aktualizowano wartości siedmiu z ośmiu działek objętych decyzją o nieodpłatnym nabyciu przez SP mienia po podmiocie nieprzerejestrowanym, a ich wartość przeliczano przyjmując cenę 5 zł/m², podczas gdy wartość rynkową jednej z tych działek określono na 65,39 zł/m². W Starostwie w Poznaniu nieruchomości objęte dwoma decyzjami wyceniono w operatach szacunkowych sporządzonych odpowiednio po 216 i 1183 dniach od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne.

Nabyte mienie było przedmiotem obrotu w 10 starostwach¹¹⁷. Dotyczyły one mienia z 21 decyzji wydanych i czterech otrzymanych. Nieruchomości ujęte w rozstrzygnięciach m.in.: trzech decyzji darowano gminie¹¹⁸, 12 dzierżawiono lub wynajmowano¹¹⁹, czterech były przedmiotem zamiany z miastem¹²⁰, a trzech kolejnych – sprzedaży¹²¹. W trzech przypadkach właściciele spółdzielczego prawa do lokalu systematycznie składali do sądu wnioski o stwierdzenie ich prawa własności do lokalu, a w kolejnym wyroku sądu nastąpiło zniesienie współwłasności¹²². Największą skuteczność w zagospodarowaniu nabytego mienia miało

Niezapewnienie wyceny nieruchomości

Obrót nabytym mieniem

¹¹⁷ Starostwa w: Ostrowcu Świętokrzyskim, Inowrocławiu, Zgierzu i Pile oraz UM w: Grudziądzu, Łodzi, Poznaniu, Kaliszu, Rzeszowie i Przemyślu.

¹¹⁸ Nieruchomości o łącznej wartości 400,9 tys. zł: Starostwa w Inowrocławiu i w Zgierzu.

¹¹⁹ Starostwo w Ostrowcu Świętokrzyskim, UM w: Grudziądzu, Kaliszu, Rzeszowie i Przemyślu.

¹²⁰ Nieruchomości o łącznej wartości 1 498,5 tys. zł: Łódź i Grudziądz.

¹²¹ Na łączną kwotę 226,3 tys. zł: Starostwo w Pile oraz UM w Grudziądzu i UM w Rzeszowie.

¹²² Odpowiednio UM w: Kaliszu, Grudziądzu i Poznaniu (na rzecz SP zasądzono łączną kwotę 102,4 tys. zł, z której otrzymano dotychczas 27,6 tys. zł).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czterech starostów, którzy obrotem objęli nieruchomości z od 50% do 100% wydanych decyzji¹²³. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie obrotu nabytych nieruchomości.

Dochody z tytułu gospodarowania nabytym mieniem

W wyniku gospodarowania przejętym mieniem 10 starostów¹²⁴ w latach 2016–2023 osiągnęło dochody w wysokości 2440,9 tys. zł¹²⁵. Największe wpływy dotyczyły dzierżawy jednej nieruchomości (budynku usługowo-handlowego w Ostrowcu Świętokrzyskim) na łączną kwotę 1498,1 tys. zł (61,4%). Pozostałe dochody dotyczyły przede wszystkim wpływów ze sprzedaży (247,2 tys. zł) oraz najmu i dzierżawy (443,2 tys. zł). Po potrąceniu wierzytelności (28,9 tys. zł)¹²⁶ oraz 25%¹²⁷ części należnej powiatowi prawidłowo¹²⁸ przekazano je na rachunek budżetu państwa.

Poniesione wydatki

Na zadania związane z identyfikacją i przejęciem nabytego mienia 12 starostów poniosło wydatki w łącznej wysokości 1631,2 tys. zł. Największa kwota dotyczyła nakładów poniesionych przez Prezydenta Kielc na prace zabezpieczające zabytkowy zespół pałacowy (1033,5 tys. zł). Pozostałe wydatki obejmowały: opłaty za użytkowanie wieczyste, podatek od nieruchomości, media, sporządzenie operatów szacunkowych, przeglądów.

Uzyskane dotacje

Na poniesione lub planowane koszty trzech starostów¹²⁹ zawnioskował o przyznanie dotacji w łącznej kwocie 1354,3 tys. zł. Jeden starosta¹³⁰, który wnioskował o 10 tys. zł na przeprowadzenie podziału nieruchomości, środków tych jeszcze nie uzyskał.

Przykład

Na nabytej przez SP reprezentowanej przez Prezydenta **Kielc** (na podstawie decyzji Starosty Kieleckiego z 15 lipca 2019 r.) nieruchomości zabudowanej w Śladkowie Dużym o powierzchni 9,1400 ha znajdował się zespół pałacowo-parkowy, wpisany do rejestru zabytków. W centrum nieruchomości znajdował się zabytkowy pałac (główna dominanta przestrzenna zespołu), natomiast obok pałacu znajdowały się dawna piwnica, a także dawne spichlerz i oficyna. Świętokrzyski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Kielcach 12 marca 2021 r. przesłał Prezydentowi zalecenia pokontrolne dotyczące powyższej nieruchomości. W zaleceniach pokontrolnych podano, że wszystkie obiekty wymagały niezwłocznego zabezpieczenia oraz wykonania niezbędnych prac budowlanych. W celu ich realizacji Prezydent w ramach pierwszego etapu prac

¹²³ W tym: Prezydent Grudziądz 3 z 3 decyzji, Prezydent Przemyśla 1 z 1 decyzji, Starosta Ostrowiecki 6 z 11 decyzji i Starosta Zgierski 2 z 4 decyzji.

¹²⁴ Starostowie: Ostrowiecki, Pabianicki, Poznański i Piłski oraz Prezydenci: Grudziądz, Łódź, Poznań, Kalisz, Rzeszów i Przemyśl.

¹²⁵ W tym Starosta Pabianicki w związku ze sprzedażą nieruchomości przez komornika sądowego (20,9 tys. zł), a Poznański egzekwując odszykowanie od bezumownego użytkownika (185 tys. zł).

¹²⁶ Starostwo w Pabianicach.

¹²⁷ Lub 50% na podstawie art. 15 zzzga ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.) w okresie od 24 czerwca do 31 grudnia 2020 r.

¹²⁸ W UM Łódź nie było możliwości weryfikacji, czy osiągnięte wpływy z tytułu najmu nieruchomości administrowanej przez Zarząd Lokali Miejskich zostały prawidłowo przekazane na rachunek budżetu państwa

¹²⁹ Prezydenci Kielc i Przemyśla oraz Starosta Inowrocławski.

¹³⁰ Starosta Inowrocławski, uzyskał natomiast dotację w wysokości 43 tys. zł na uporządkowanie nieruchomości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wydatkował środki dotacji celowej otrzymanej z budżetu Wojewody Świętokrzyskiego w łącznej wysokości 1 033,5 tys. zł. W toku kontroli NIK Prezydent nieruchomości tą protokolarnie przekazał Staroście Kieleckiemu.

Zdjęcie nr 5

Nieruchomość zabytkowa w Śladowie Dużym w 2020 r. i w 2022 r. (po wykonaniu prac zabezpieczających)



Źródło: kontrola NIK w Urzędzie Miasta Kielce.

Sześciu starostów nierzetelnie zrealizowało obowiązek sporządzenia i przekazania wojewodzie rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami SP, wynikający z art. 23 ust. 1a ugn. Pięciu¹³¹ z nich błędnie wykazało dane dotyczące nabytych nieruchomości, a dwóch¹³² przekazało trzy sprawozdania z opóźnieniem od siedmiu do dziewięciu dni (w stosunku do terminu 30 kwietnia roku następnego).

**Nierzetelne
sprawozdawanie
z gospodarowania**

Przykład

W UM w **Rzeszowie** w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP spośród 11 działek według stanu na koniec 2017 r. oraz 21 działek według stanu na koniec 2018 r., wykazano tylko jedną, z tym że błędnie podano jej nr ewidencyjny (zamiast 835 podano 1004/28) oraz powierzchnię (zamiast 0,3100 ha podano 0,0449).

¹³¹ Starostowie: Pilski, Zgierski i Ostrowiecki oraz Prezydenci: Grudziądzka i Rzeszowa.

¹³² Prezydent Kielc i Starosta Ostrowiecki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W UM **Grudziądzu** w rocznym sprawozdaniu za 2017 r. w dziale VIII wykazano nabycie sześciu nieruchomości stanowiących 16 działek o powierzchni 1,7326 ha, podczas gdy faktycznie nabyto 15 działek o łącznej powierzchni 1,5298 ha (zawyżono o 0,2028 ha).

Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego

W sześciu starostwach¹³³ w odniesieniu do siedmiu z 89 wszystkich skontrolowanych przypadków przejętego mienia (7,9%), pozbawieni praw majątkowych wspólnicy, ich spadkobiercy i członkowie spółdzielni uprawnieni do udziału w majątku likwidacyjnym podjęli działania w celu dochodzenia swych praw z przejętego przez SP mienia, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Wystąpili oni o odszkodowanie na łączną kwotę 16 043 tys. zł. Na zakończenie kontroli wszystkie sprawy były jeszcze w toku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS w zakresie, w jakim na podstawie tego przepisu prawa wspólników, członków spółdzielni i innych osób uprawnionych do udziału w majątku likwidacyjnym wygasają z chwilą wykreślenia podmiotu z rejestru. Konsekwencją wyroku – z uwagi na to, że skutki majątkowe, o których mowa ww. przepisie nastąpiły z mocy prawa 1 stycznia 2016 r. – środkiem sanacji konstytucyjności jest roszczenie o odszkodowanie z art. 4171 § 1 Kodeksu cywilnego. Osoby, którym zostały wygaszone uprawnienia do majątku pozostałego po likwidacji podmiotu nieprzerejestrowanego, mogą żądać odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie aktu normatywnego¹³⁴.

W trzech jednostkach¹³⁵ (16,7%) zidentyfikowano trzy podmioty, które w momencie wydawania decyzji wciąż funkcjonowały. Wspólnicy dwóch spółek z ograniczoną odpowiedzialnością wystąpili o zapłatę odszkodowania za szkodę powstałą w związku z wydaniem aktu normatywnego.

¹³³ Starostwo w: Pile, Poznaniu, Ostrowcu Świętokrzyskim oraz UM w: Łodzi Poznaniu i Rzeszowie.

¹³⁴ W 2023 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła kolejna skarga dotycząca statusu prawnego podmiotów ujawnionych w innych rejestrach, które nie dokonały wpisu do KRS do 31 grudnia 2015 r. <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/status-prawny-podmiotow-ujawnionych-w-innych-rejestrach-ktore-nie-dokonaly-wpisu-do-krajowego-rejestru-sadowego-do-31-grudnia-2015-r-1> (dostęp 28 czerwca 2023 r.).

¹³⁵ W UM: Grudziądzu, Rzeszowie i w Starostwie w Ostrowcu Świętokrzyskim.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy starostowie prawidłowo i rzetelnie realizowali działania w zakresie obowiązków dotyczących nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy starostowie rzetelnie identyfikowali podmioty nieprzerejestrowane oraz ich majątek?
2. Czy starostowie prawidłowo podejmowali działania wynikające z przejmowania majątku?

Zakres podmiotowy

Badania kontrolne zostały przeprowadzone w 18 jednostkach: dziewięciu starostwach powiatowych oraz dziewięciu miastach na prawach powiatu.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 tej ustawy).

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Czynności kontrolne prowadzono od 2 marca do 30 czerwca 2023 r.

W ramach przygotowania przedkontrolnego zasięmano informacji od Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego i Ministra Finansów. W trakcie kontroli zasięmano informacji od prezesów sądów rejonowych oraz Ministra Rozwoju i Technologii.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W trzech przypadkach¹³⁶, na podstawie art. 51 ustawy o NIK, kierowników jednostek powiadomiono o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego w związku ze złym stanem technicznym budynków. W jednym przypadku na tej podstawie powiadomiono właściwego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹³⁷. W jednym przypadku, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK kontrolę nieruchomości przeprowadził Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej¹³⁸.

Udział innych organów kontroli, art. 51 ustawy o NIK

Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy. W tym zakresie NIK przeprowadziła na terenie województwa kujawsko-pomorskiego kontrolę I/20/001/LBY, w której stwierdzono nieprawidłowości w zakresie działań starostów wywierające istotne skutki finansowe. Znaczna ich część miała charakter systemowy, co uzasadniało rozszerzenie zakresu terytorialnego kontroli.

Analiza przedkontrolna

Przy wyborze jednostek do niniejszej kontroli kierowano się danymi uzyskanymi z Głównego Urzędu Statystycznego w zakresie liczby podmiotów wykreślonych z Krajowego Rejestru Urzędowego Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON). Do kontroli wytypowano dziewięć powiatów ziemskich i dziewięć miast na prawach powiatu.

Wnioski pokontrolne

¹³⁶ Starostwa w: Pile, Sandomierzu i Zgierzu.

¹³⁷ Starostwo w Pile.

¹³⁸ Starostwo w Zgierzu.

Wyniki kontroli przedstawiono w 18 wystąpieniach pokontrolnych. W 16 z nich sformułowano łącznie 52 wnioski w sprawie usunięcia nieprawidłowości. Dotyczyły przede wszystkim: podjęcia rzetelnych działań w celu ustalenia nabytych z mocy prawa składników mienia podmiotów nieprzerejestrowanych (12 wniosków), wydania decyzji stwierdzającej nabycie mienia (siedem), rozliczeń podatkowych (12), prawidłowego gospodarowania nabytymi nieruchomościami (10), właściwości starostów (sześć), sprawowanego nadzoru lub przypisania obowiązków (pięć). Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 31 wniosków (59,6%), podjęto działania w celu realizacji kolejnych 10 wniosków (19,2%), a 11 (21,2%) nie zrealizowano.

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

Czterech starostów zgłosiło ogółem 14 zastrzeżeń do zawartych w skierowanych do nich wystąpieniach: ocen, stwierdzonych nieprawidłowości, a także opisów stanów faktycznych:

- Starosta Pabianicki w piśmie z 6 czerwca 2023 r. wniósł dwa zastrzeżenia do dwóch nieprawidłowości¹³⁹ zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z 17 maja 2023 r. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej¹⁴⁰ uchwałą z 19 lipca 2023 r. uwzględnił obydwa w części. W skutek rozstrzygnięcia zmieniono fragmenty opisu nieprawidłowości, oceny ogólnej i cząstkowej oraz opisu stanu faktycznego;
- Prezydent Kalisza w piśmie z 26 czerwca 2023 r. wniósł jedno zastrzeżenie do nieprawidłowości¹⁴¹ i oceny cząstkowej pierwszego obszaru zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z 6 czerwca 2023 r. Komisja uchwałą z 12 września 2023 r. uwzględniła je w części. W następstwie rozstrzygnięcia zmieniono zdanie w ocenie ogólnej, cząstkowej pierwszego obszaru, stan faktyczny oraz wykreślono nieprawidłowość z pierwszego obszaru dotyczącą niepodjęcia części z możliwych działań¹⁴² i związany z nią wniosek pokontrolny;
- Starosta Zgierski w piśmie z 17 lipca 2023 r. wniósł pięć zastrzeżeń do pięciu nieprawidłowości¹⁴³, oceny ogólnej i cząstkowych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z 27 czerwca 2023 r. Komisja uchwałą z 22 sierpnia 2023 r. oddaliła trzy zastrzeżenia, a dwa uwzględniła w części. W skutek rozstrzygnięcia zmieniono fragment oceny cząstkowej pierwszego obszaru, opisu stanu faktycznego i opisu jednej nieprawidłowości;

¹³⁹ W zakresie niezapewnienia właściwego nadzoru oraz wydania decyzji z naruszeniem art. 10 uwkrs.

¹⁴⁰ Dalej: „Komisja”.

¹⁴¹ Której istota polegała na niepodjęciu części z możliwych do podjęcia działań zmierzających do ustalenia mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.

¹⁴² W kontekście podjętych przez Prezydenta czynności i niewykazania ich nieskuteczności, zdaniem Komisji niepodjęcie części działań nie stanowiło wystarczającej przesłanki do sformułowania nieprawidłowości.

¹⁴³ Dotyczących: niepodjęcia żadnych działań w kierunku identyfikacji pięciu podmiotów, niezłożenia deklaracji i korekt deklaracji na podatek od nieruchomości, nierzetelnych sprawozdań z gospodarowania, niezabezpieczenia nieruchomości.

ZAŁĄCZNIKI

- Prezydent Łodzi w piśmie z 24 lipca 2023 r. wniósł sześć zastrzeżeń do trzech nieprawidłowości¹⁴⁴, oceny ogólnej, oceny cząstkowej i stanów faktycznych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z 30 czerwca 2023 r. Komisja uchwałą z 21 września 2023 r. oddaliła dwa zastrzeżenia, a cztery uwzględniła w części. W następstwie rozstrzygnięcia zmieniono zapisy oceny ogólnej, cząstkowej i opisu nieprawidłowości, w tym wykreślono treść dotyczącą niezapewnienia właściwego nadzoru.

Ponadto Prezydent Kielc wniósł zastrzeżenia, które nie zostały rozstrzygnięte ze względu na złożenie ich po upływie ustawowego terminu¹⁴⁵.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości o skutkach finansowych na kwotę 2748,2 tys. zł, z tego:

- 1564,8 tys. zł dotyczyło kwot nienależnie uzyskanych, tj. wartości majątku przejętego w sposób nieuprawniony, nienależnie pobranego podatku od nieruchomości oraz kwot niezapłaconych (podatku lub opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości);
- 1060,8 tys. zł dotyczyło uszczuplenia środków lub aktywów, w tym mienia niezidentyfikowanego przed kontrolą NIK¹⁴⁶, niedochodzonego odszkodowania za bezumowne korzystanie i niepobranego od posiadacza podatku od nieruchomości;
- 83,1 tys. zł dotyczyło kwot wydatkowanych w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa, tj. zapłaconego podatku od nieruchomości i opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu od nieruchomości przejętej w sposób nieuprawniony;
- 39,5 tys. zł dotyczyło kwot wydatkowanych z naruszeniem prawa, tj. nieprawidłowo zapłaconego podatku od nieruchomości.

Uzyskane pożytki finansowe wyniosły dotychczas 518,5 tys. zł (według stanu na 27 września 2023 r.).

Finansowe rezultaty
kontroli

¹⁴⁴ Dotyczących: niepodejmowania żadnych działań w kierunku identyfikacji wszystkich podmiotów, niepodjęcia działań w celu naliczania i pobierania podatku od nieruchomości, niezapewnienia właściwego nadzoru. Trzy zastrzeżenia dotyczyły zmiany bądź uszczegółowienia zapisów dotyczących powierzchni zidentyfikowanych przez NIK nieruchomości.

¹⁴⁵ Wynikający z art. 54 ust. 1 ustawy o NIK 21-dniowy termin do wniesienia zastrzeżeń jest terminem zawitym, pod pojęciem którego należy rozumieć termin do wykonania uprawnienia wynikającego z przepisów prawa. Upływ terminu zawitego powoduje wygaśnięcie uprawnienia.

¹⁴⁶ Z tym że nie oszacowano 17 nieruchomości zidentyfikowanych w trakcie kontroli NIK.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu	Wiesława Pawłowska ¹⁴⁷
2.		Urząd Miejski w Grudziądzu	Maciej Glamowski ¹⁴⁸
3.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miasta Kielce	Bogdan Wenta ¹⁴⁹
4.		Starostwo Powiatowe w Starachowicach	Piotr Ambroszczyk ¹⁵⁰
5.		Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim	Marzena Dębniak ¹⁵¹
6.		Starostwo Powiatowe w Sandomierzu	Marcin Piwnik ¹⁵²
7.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska
8.		Starostwo Powiatowe w Zgierzu	Bogdan Jarota
9.		Urząd Miasta Skierniewice	Krzysztof Jażdżyk
10.		Starostwo Powiatowe w Pabianicach	Krzysztof Habura
11.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miasta Poznania	Jacek Jaśkowiak
12.		Urząd Miasta Kalisza	Krzystian Kinastowski ¹⁵³
13.		Starostwo Powiatowe w Poznaniu	Jan Grabkowski
14.		Starostwo Powiatowe w Pile	Eligiusz Komarowski ¹⁵⁴
15.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miasta Rzeszowa	Konrad Fijołek ¹⁵⁵
16.		Urząd Miejski w Przemyślu	Wojciech Bakun ¹⁵⁶
17.		Urząd Miasta Tarnobrzega	Dariusz Bożek ¹⁵⁷
18.		Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli	Janusz Zarzeczny

¹⁴⁷ W okresie objętym kontrolą Starostą był również Tadeusz Majewski (do 19 listopada 2018 r.).

¹⁴⁸ W okresie objętym kontrolą Prezydentem był również Robert Malinowski (do 21 listopada 2018 r.).

¹⁴⁹ W okresie objętym kontrolą Prezydentem był również Wojciech Lubawski (do 21 listopada 2018 r.).

¹⁵⁰ W okresie objętym kontrolą Starostą byli również: Dariusz Dąbrowski (do 29 stycznia 2017 r.), Danuta Krępa (do 21 listopada 2018 r.), Piotr Babicki (do 20 listopada 2021 r.).

¹⁵¹ W okresie objętym kontrolą Starostą był również Zbigniew Duda (do 21 listopada 2018 r.).

¹⁵² W okresie objętym kontrolą Starostą był również Stanisław Masternak (do 18 listopada 2018 r.).

¹⁵³ W okresie objętym kontrolą Prezydentem był również Grzegorz Sapiński (do 21 listopada 2018 r.).

¹⁵⁴ W okresie objętym kontrolą Starostą był również Franciszek Tamas (do 30 marca 2016 r.).

¹⁵⁵ W okresie objętym kontrolą Prezydentem był również Tadeusz Ferenc (do 10 lutego 2021 r.), a pełniącym jego funkcję Marek Bajdak (od 25 lutego do 21 czerwca 2021 r.).

¹⁵⁶ W okresie objętym kontrolą Prezydentem był również Robert Choma (do 21 listopada 2018 r.).

¹⁵⁷ W okresie objętym kontrolą Prezydentem był również Grzegorz Kiełb (do 7 marca 2018 r.), a wykonującym jego zadania Kamil Kalinka (od 8 marca do 20 października 2018 r.).

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu	w formie opisowej	<p>Starostwo było przygotowane do realizacji zadań związanych z przyjmowaniem przez SP mienia podmiotów nieprzejętych przez SP. Starosta wydawał decyzje dotyczące nieodpłatnego nabycia przez SP nieruchomości we wszystkich wymagających tego sprawach. Decyzje te zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 kpa. Starosta podjął skuteczne działania dotyczące nabytych nieruchomości w zakresie ujawnienia praw SP w księgach wieczystych, wprowadzenia zmian zapisów w EGIB oraz w ewidencji nieruchomości zasobu SP. Przejęte nieruchomości ujmowano w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP.</p>	<p>Działania podejmowane w celu zidentyfikowania podmiotów nieprzejętych przez SP mienia podmiotów, w konsekwencji do dnia rozpoczęcia kontroli nie zidentyfikowano jednego podmiotu, który na 31 grudnia 2015 r. posiadał trzy nieruchomości, podlegające nieodpłatnemu nabyciu przez SP. Wartość zidentyfikowanych przez NIK w trakcie kontroli nieruchomości została oszacowana na 90,7 tys. zł. Nie podejmowano wszystkich możliwych działań mających na celu ustalenie mienia ruchomego podlegającego nabyciu przez SP. W przypadku jednej decyzji Starosta stwierdził nabycie mienia kółka rolniczego o wartości 48,1 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 9 ust. 2a i 2b oraz art. 10 uwkrs. Nie deklarowano i nie wniesiono podatku od nieruchomości położonej w miejscowości Borkowo. W konsekwencji w latach 2016-2022 zaniżono zobowiązanie podatkowe w łącznej kwocie 2,3 tys. zł. Ponadto błędnie wskazano organ odwoławczy w trzech z czterech wydanych decyzji.</p>
2.	Urząd Miejski w Grudziądzu	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą Prezydent podejmował działania w zakresie realizacji zadań dotyczących nieodpłatnego nabycia przez SP z mocy prawa mienia podmiotów nieprzejętych. W wyniku podjętych w Urzędzie działań w 2017 r. wydano trzy decyzje stwierdzające nabycie mienia po podmiotach nieprzejętych obejmujące 13 działek o łącznej powierzchni 1,2038 ha. Decyzje te zawierały wszystkie wymagane elementy. We wszystkich przypadkach Prezydent niezwłocznie składał wnioski o ujawnienie prawa SP w księdze wieczystej oraz wprowadzał zmiany zapisów w EGIB. Gospodarowanie przejętym mieniem odbywało się w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Każde zbywanie nieruchomości poprzedzone było ich wyceną. Dochody uzyskiwane z gospodarowania nabytym mieniem w łącznej wysokości 182,2 tys. zł w sposób prawidłowy i terminowy przekazywano na właściwy rachunek budżetu państwa.</p>	<p>Nie wszystkie podejmowane działania w zakresie realizacji zadań dotyczących nieodpłatnego nabycia przez SP z mocy prawa mienia podmiotów nieprzejętych okazały się wystarczające. W konsekwencji do dnia rozpoczęcia kontroli nie zidentyfikowano dwóch podmiotów, którym w prowadzonej w Urzędzie EGIB przypisano prawa majątkowe do dwóch nieruchomości (prawa własności do działki o powierzchni 0,0019 ha oraz użytkowania działki o powierzchni 0,0195 ha). Ponadto działania mające na celu ustalenie mienia podlegającego nabyciu przez SP ograniczono do przeszukania dostępnych ewidencji w celu identyfikacji nieruchomości. W wydanych decyzjach błędnie wskazano organ odwoławczy, a w przypadku decyzji orzekającej nabycie mienia stowarzyszenia naruszono art. 9 ust. 2a i 2b oraz art. 10 uwkrs. W jej następstwie w imieniu SP pobrano dochody z tytułu dzierżawy w wysokości 65,5 tys. zł oraz dokonano zamiany nieruchomości o wartości 301,0 tys. zł na rzecz Miasta Grudziądz. Pomimo braku wniosków od wierzycieli oraz upływu z dniem 1 stycznia 2017 r. terminu na dochodzenie roszczeń przeciwko SP, Prezydent nie przekazał starostom właściwym ze względu na miejsce położenia czterech nieruchomości, których nabycie stwierdzono w wydanych przez nich w 2017 r. i 2019 r. decyzjach. W przypadku wszystkich 12 działek, odnośnie których wymagane było uiszczenie podatku od nieruchomości, nieprawidłowo ustalono moment podatkowy. Tym samym nie uregulowano 0,4 tys. zł z należnego podatku od nieruchomości (22,8%).</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności* /	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Urząd Miasta Kielce	w formie opisowej	<p>Na podstawie decyzji Starosty Kieleckiego Prezydent Miasta Kielce nabył po nieprzejętym podmiocie siedem nieruchomości.</p> <p>Na jednej z nabytych nieruchomości znajdował się zespół pałacowo – parkowy, wpisany do rejestru zabytków nieruchomych województwa świętokrzyskiego. Prezydent wykonał określone przez Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Kielcach prace remontowe, konieczne z uwagi na zły stan techniczny obiektu.</p> <p>Nabycie nieruchomości przez Prezydenta zostało rzetelnie wykazane w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, przekazanych Wojewodzie Świętokrzyskiemu.</p>	<p>Prezydent nie w pełni rzetelnie realizował działania w zakresie nieodpłatnego nabycia przez SP mienia podmiotów nieprzejętych. W odniesieniu do podmiotu z decyzji Starosty Kieleckiego oraz wyroku podmiotów otrzymanych z sądu, nie zostały podjęte ze strony Urzędu rzetelne działania w celu ustalenia całego ich mienia, w tym ruchomości i innych praw majątkowych, tj. w analizach ograniczono się jedynie do nieruchomości, weryfikując zapisy w prowadzonej EGIB. Pomimo braku zobowiązań po tym podmiocie nieprzejętym i upływie z dniem 1 stycznia 2017 r. rocznego terminu na dochodzenie roszczeń, nieruchomości zostały przekazane Staroście Kieleckiemu, właściwemu ze względu na miejsce ich położenia, celem ujęcia w zasobie SP, dopiero w toku kontroli NIK. Sprawozdanie z gospodarowania za 2019 r. Urząd przekazał z siedmiodniowym opóźnieniem.</p>
4.	Starostwo Powiatowe w Starachowicach	w formie opisowej	nie sformułowano	<p>Starosta nie w pełni rzetelnie realizował działania w zakresie nieodpłatnego nabycia przez SP mienia podmiotów nieprzejętych. W Starostwie nie podejmowano wszystkich dopuszczalnych prawem działań mających na celu identyfikację takich podmiotów i ich majątku. Wobec podmiotów wskazanych jako potencjalnie nieprzejętym przez sąd i prokuraturę ograniczono się do analizy zasobu danych zawartych w ewidencji użytkowników wieczystych nieruchomości powiatu lub SP oraz EGIB. W okresie objętym kontrolą nie pozyskiwano danych z GUS, nie przeglądano i nie wykonywano kopii akt w siedzibie sądu rejonowego prowadzącego KRS oraz nie kierowano zapytań do urzędu skarbowego; nie zgromadzono również dokumentacji obejmującej akty założycielskie podmiotów, nie analizowano ich sprawozdań finansowych, sprawozdań z działalności, ani ksiąg rachunkowych, nie ustalono udziałowców, członków oraz organów podmiotów, nie ustalono wysokości wniesionych udziałów i ich rodzaju, nie analizowano danych w CEPIK. Prowadzone w Starostwie analizy zasobu danych zawartych w ewidencji użytkowników wieczystych nieruchomości powiatu lub SP oraz EGIB nie były rzetelne – kontrola NIK ujawniła jeden podmiot nieprzejętym, mający użytkowanie wieczyste gruntu gminy Starachowice, który nie został zidentyfikowany w ramach działań Starostwa i w konsekwencji Starosta nie dokonał nieodpłatnego nabycia ww. mienia na rzecz SP. Szacunkowa wartość prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości to 130 tys. zł, a wysokość nieuiszczonej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego – 5 tys. zł.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Starostwo Powiatowe w Starachowicach	w formie opisowej	nie sformułowano	<p>Do sytuacji tej mogły przyczynić się działania o charakterze organizacyjnym – mimo braku aktów wykonawczych, wytycznych od innych organów państwa oraz świadomości obiektywnych trudności związanych z identyfikacją podmiotów nieprzerejestrowanych Starosta nie wprowadził regulacji (procedur) wewnętrznych w tym zakresie, a czynności związane z włączeniem do zasobu SP nieruchomości, które nie zostały zagospodarowane po likwidacji lub prywatyzacji jednostki, powierzono jednemu pracownikowi. W kontekście stwierdzonych w kontroli NIK nieprawidłowości wskazuje to na ustalenie niewystarczających mechanizmów kontroli zarządczej.</p> <p>(stwierdzone stany nieprawidłowe nie przekroczyły progu istotności wymuszającego ocenę negatywną)</p>
5.	Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim	w formie opisowej	<p>Starosta co do zasady prawidłowo realizował działania w zakresie obowiązków dotyczących nieodpłatnego nabycia przez SP z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych. Urząd był organizacyjnie przygotowany. Starosta podejmował szereg działań w zakresie ustalenia podmiotów oraz ich majątku, zarówno z inicjatywy własnej, jak również na zlecenie innych organów. Podjęte działania doprowadziły do wydania decyzji w sprawie czterech podmiotów. Starosta prawidłowo wydawał decyzje o nieodpłatnym nabyciu z dniem 1 stycznia 2016 r., na mocy prawa na rzecz SP prawa własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego. W sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki gospodarował mieniem przejętym na rzecz SP, prawidłowo wprowadzał zmiany zapisów w EGIB oraz zasobie nieruchomości, składał do właściwych sądów wnioski o ujawnienie prawa własności SP w księgach wieczystych. Nabycie nieruchomości zostało rzetelnie, poza drobnym wyjątkiem, wykazane przez Starostę w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP. Dochody uzyskiwane z dzierżawy lub najmu nieruchomości prawidłowo przekazywał na rachunek budżetu państwa.</p>	<p>Działania w zakresie identyfikacji mienia ograniczały się jednak prawie wyłącznie do ustalenia nieruchomości, a nie całego mienia, w tym ruchomości i innych praw majątkowych.</p> <p>W odniesieniu do dwóch podmiotów Starostwo nie podjęło wystarczających działań w celu przejęcia ich mienia na rzecz SP, natomiast w stosunku do pozostałych podmiotów zidentyfikowanych Starosta nie podejmował wszystkich dopuszczalnych prawem działań w celu ustalenia ich majątku. W tym zakresie Starosta nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją tych zadań przez pracowników.</p> <p>W kilku przypadkach wnioski do właściwych sądów o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych nie były składane niezwłocznie po uprawnieniu się decyzji stwierdzającej nabycie mienia.</p> <p>W dwóch przypadkach przekazanie sprawozdań Wojewodzie Świętokrzyskiemu nastąpiło z kilkudniowym opóźnieniem.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Starostwo Powiatowe w Sandomierzu	w formie opisowej	<p>W związku z wydaniem dwóch decyzji o nieodpłatnym nabyciu na rzecz SP majątku po podmiocie nieprzerejestrowanym, na mocy których Starosta nieodpłatnie nabył na rzecz SP trzy działki o łącznej powierzchni 0,7478 ha i wartości 460 tys. zł.</p>	<p>Starosta nie w pełni rzetelnie realizował działania w zakresie nieodpłatnego nabycia przez SP mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, na podstawie uwkrs. Urząd nie był przygotowany organizacyjnie do wypełniania zadań w wyżej wskazanym zakresie, o czym świadczy nie tylko niezgodne ze standardami kontroli zarządczej zaniechanie powierzenia realizacji zadań konkretnym pracownikom, ale także istotne opóźnienia w realizacji niektórych zadań. W składanych w trakcie kontroli wyjaśnieniach Starosta wskazywał, że na ujawnione w trakcie kontroli opóźnienia miały wpływ braki kadrowe i spiętrzenie zadań. W Starostwie nie podejmowano wszystkich dopuszczalnych prawem działań mających na celu identyfikację podmiotów i ich majątku, prowadzących do jego nieodpłatnego nabycia na rzecz SP. W okresie objętym kontrolą nie pozyskiwano danych z GUS, nie przeglądano i nie wykonywano kopii akt w siedzibie sądu rejonowego prowadzącego KRS oraz nie kierowano zapytań do urzędu skarbowego. Nie podjęto również działań mających na celu zgromadzenie dokumentacji obejmującej akty założycielskie podmiotów, sprawozdania finansowe, sprawozdania z działalności, księgi rachunkowe, nie ustalono udziałowców, członków oraz organów podmiotów, nie ustalono wysokości wniesionych udziałów i ich rodzaju, nie analizowano danych w CEPIK. W związku z wydaniem dwóch decyzji o nabyciu na rzecz SP majątku po podmiocie nieprzerejestrowanym ograniczono się jedynie do analizy posiadanych nieruchomości. NIK negatywnie ocenia podejmowane w Starostwie działania wynikające z przejmowania majątku. Nabyte nieodpłatnie nieruchomości nie zostały zabezpieczone przed uszkodzeniem, zniszczeniem oraz dostępem osób postronnych, mimo że – co ujawniły przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny – ze względu na zły stan techniczny dostęp taki mógł stanowić bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego. Starosta ze znacznym opóźnieniem złożył wnioski o ujawnienie prawa własności SP do nieruchomości w księdze wieczystej: dla jednej działki po 295 dniach od wydania decyzji, a dla pozostałych dwóch – po 595 dniach. Podatek od nabytych nieruchomości był uiszczony dopiero od 2018 r., pomimo że zgodnie z art. 9 ust. 2b uwkrs z dniem 1 stycznia 2016 r. SP nabył nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów nieprzerejestrowanych do KRS i z tym dniem powstał obowiązek podatkowy.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Starostwo Powiatowe w Sandomierzu	w formie opisowej		<p>Deklaracje na podatek od nieruchomości przejętych na rzecz SP składane były organowi podatkowemu – Burmistrzowi Miasta i Gminy Koprzywnica – od 2018 r., przy czym deklaracja za 2018 r. została złożona po terminie i zawierała nierzetelne dane (nie uwzględniła budynku figurującego w EGIB). Podatek od nabytych nieruchomości za 2021 r. został zapłacony 31 grudnia 2020 r., tj. przed powstaniem obowiązku podatkowego. Umorzonych dziewięć postępowań (wszczętych na wniosek prokuratury, w sprawie uregulowania stanu prawnego majątku podmiotów nieprzerejestrowanych i uznanych za wykreślone z KRS z dniem 1 stycznia 2016 r.) w związku z uzyskaniem potwierdzenia przez sąd, że podmioty te figurują w KRS prowadzone były przez ponad 500 dni. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości oraz niedostatki organizacyjne wskazują na nie w pełni skuteczny nadzór Starosty nad realizacją zadań w zakresie nieodpłatnego nabycia przez SP mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.</p>
7.	Urząd Miasta Łodzi	w formie opisowej	<p>W latach 2016–2023 Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez SP mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych. Prezydent podejmował szereg działań w zakresie ustalenia podmiotów nieprzerejestrowanych, co doprowadziło do zidentyfikowania 37 takich podmiotów, z których 22 dysponowało majątkiem podlegającym nabyciu przez SP z mocy prawa.</p> <p>Pełniąc funkcję starosty, Prezydent prawidłowo wydawał decyzje skutkujące przejęciem mienia od podmiotów nieprzerejestrowanych do KRS – skierowano je do właściwych podmiotów i prawidłowo zidentyfikowano nieruchomości podlegające przejęciu.</p> <p>Prawa należne SP zostały ujawnione w księgach wieczystych i w EGIB. Wszystkie nieruchomości przejęte nieodpłatnie na rzecz SP zaewidencjonowano i wykazano w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP. Przejętymi nieruchomościami postępowano z w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, uzyskując z nich dochód oraz przeznaczając je, m.in. do zamiany lub przekazując do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.</p>	<p>Działania w zakresie ustalenia podmiotów nieprzerejestrowanych nie były w pełni prawidłowe i rzetelne, bowiem ograniczały się głównie do przejmowania nieruchomości/udziałów w nieruchomości, a nie ustalenia całego mienia. Co więcej, Prezydent przez okres siedmiu lat nie podejmował żadnych działań w kierunku identyfikacji wszystkich podmiotów nieprzerejestrowanych, które nie złożyły w ustawowym terminie wniosku o wpis do KRS, posiadających mienie (nieruchomości) podlegające przejęciu na rzecz SP z dniem 1 stycznia 2016 r., pomimo iż podmioty te można było zidentyfikować w oparciu o zasoby danych, gromadzone przez Urząd. Tym samym, w ocenie NIK, Prezydent nie zapewnił wystarczającego nadzoru nad procesem identyfikacji podmiotów potencjalnie nieprzerejestrowanych i ich mienia, które z mocy prawa przeszło na rzecz SP. Wystąpiły też przypadki opóźnienia w składaniu wniosków o wpis do ksiąg wieczystych.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Urząd Miasta Łodzi	w formie opisowej		<p>Prezydent, w związku z nieodpłatnym nabyciem z dniem 1 stycznia 2016 r. mienia po podmiotach nieprzejęstych, wbrew obowiązkom określonym w art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach lokalnych, w trzech przypadkach, do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie złożył deklaracji na podatek od nieruchomości, a w sześciu złożył takie deklaracje z opóźnieniem, z czego w żadnym przypadku deklaracjami nie objęto okresu od 1 lutego 2016 r. W konsekwencji, wbrew obowiązkom określonym w art. 6 ust. 9 pkt 3 ww. ustawy, Prezydent nie uiszczył należnego od 1 lutego 2016 r. podatku w łącznej wysokości 108,7 tys. zł (wg należności głównej). Tym samym, Prezydent, działający jako organ Gminy, nie podjął działań w celu naliczenia i pobrania podatku od nieruchomości lub podjął je z opóźnieniem.</p> <p>W okresie objętym kontrolą Starosta Zgierski nieprawidłowo i nierzetelnie realizował większość zadań dotyczących nieodpłatnego nabycia przez SP z mocy prawa mienia podmiotów nieprzejęstych, o których mowa w art. 9 ust. 2a uwkrs. NIK negatywnie oceniła realizację przez Starostę zadań w obszarze identyfikowania podmiotów nieprzejęstych i ich majątku, w szczególności z uwagi na: [a] niepodejmowanie od 2016 r. wystarczających działań w celu ustalenia wszystkich podmiotów nieprzejęstych posiadających majątek na terenie powiatu zgierskiego podlegający przejęciu z dniem 1 stycznia 2016 r. na rzecz SP, pomimo iż podmioty te można było zidentyfikować w oparciu o zasoby danych, gromadzone przez Starostwo; [b] niezidentyfikowanie oraz nieprzejęcie składników całego majątku należnego SP, przejętego po podmiotach nieprzejęstych; [c] brak właściwego nadzoru nad skutecznym funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej, w tym nad procesem identyfikacji podmiotów i przejmowania ich majątku. Za nieprawidłowe NIK uznała niewłaściwe gospodarowanie nabytym mieniem. Starosta nieterminowo składał bowiem deklaracje na podatek od nieruchomości oraz nie składał korekt deklaracji, nieterminowo uiszczał należny podatek bądź uiszczał go w nieprawidłowej wysokości. Zastrzeżenia NIK budzi również nierzetelne sporządzenie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami SP za 2019 r. i 2021 r. oraz prowadzenie EGIB w sposób niezgodny z obowiązkami określonymi w Prawie geodezyjnym oraz ugn, a także w sposób nierzetelny.</p>
8.	Starostwo Powiatowe w Zgierzu	w formie opisowej	<p>Starostwo było organizacyjnie przygotowane do wykonywania zadań w obszarze identyfikowania podmiotów nieprzejęstych i ich mienia. W ramach działań wynikających z przejętego majątku Starosta prawidłowo wydawał decyzje stwierdzające nabycie mienia przez SP po zidentyfikowanych dwóch podmiotach nieprzejęstych, podejmował działania w celu niezwłocznego ujawnienia praw należnych SP w księgach wieczystych oraz w zasobie nieruchomości SP.</p>	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Starostwo Powiatowe w Zgierzu	w formie opisowej		Kontrola NIK ujawniła, że Starosta, wbrew obowiązkom wynikającym z art. 23 ust. 1 pkt 4 ugn. nie zabezpieczył nieruchomości przejętej po podmiocie nieprzerzestrowanym przed uszkodzeniem oraz przed zniszczeniem, a także przed samowolnym użytkowaniem osób trzecich. Nie została ona również objęta obowiązkowym okresowym kontrolom.
9.	Urząd Miasta Skierniewice	w formie opisowej	Urząd Miasta Skierniewice był organizacyjnie przygotowany do wypełniania zadań związanych z nieodpłatnym nabyciem z dniem 1 stycznia 2016 r. przez SP mienia należącego do podmiotów nieprzerzestrowanych – pracownicy posiadali stosowne upoważnienia, a ich zakresy obowiązków od 2021 r. dostosowane były do wykonywania przedmiotowego zadania. Prezydent Miasta podejmował działania w celu ustalenia podmiotów nieprzerzestrowanych oraz ich majątku, co doprowadziło do zidentyfikowania dwóch takich podmiotów. W sprawie, w której doszło do faktycznego przejścia na rzecz SP mienia pozostałego po jednym ze zidentyfikowanych podmiotów nieprzerzestrowanych (wobec drugiego podmiotu postępowanie było w toku), Prezydent Miasta wydał w grudniu 2022 r. wymaganą decyzję administracyjną, zawierającą elementy wskazane w art. 107 kpa. W Urzędzie prawidłowo dokonano zmian w ewidencji gruntów, budynków i lokali.	Działania w celu ustalenia podmiotów nieprzerzestrowanych oraz ich majątku były realizowane w sposób nierzetelny i przewlekły. Choć na podstawie art. 9 ust. 2b uwkrs nabycie mienia nastąpiło z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2016 r., to działania w kierunku identyfikacji podmiotów podjęto dopiero po sześciu latach, a poszukiwanie mienia – ograniczone wyłącznie do określenia liczby nieruchomości – zakończono bez rzetelnego ustalenia jego składników. Dopiero w trakcie kontroli NIK podjęto kolejne działania w kierunku określenia mienia ruchomego, środków finansowych i zobowiązań podmiotów nieprzerzestrowanych. Starosta błędnie wskazał w wydanej decyzji organ odwoławczy, co stanowiło naruszenie art. 17 pkt 1 w zw. z art. 127 § 2 kpa. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, wbrew obowiązkom wynikającym z art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych, w Urzędzie nie podjęto działań mających na celu ujawnienie praw należnych SP w księdze wieczystej, nie naliczono również podatków od nieruchomości i opłat za użytkowanie wieczyste. Dodatkowo Prezydent, w związku z nieodpłatnie przejętym z dniem 1 stycznia 2016 r. mieniem po podmiocie nieprzerzestrowanym, nie złożył, wbrew obowiązkom określonym w art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach lokalnych, deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2016–2023.
10.	Starostwo Powiatowe w Pabianicach	w formie opisowej	W latach 2016-2023 Starosta Pabianicki realizował zadania w zakresie obowiązków dotyczących nieodpłatnego nabycia przez SP z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerzestrowanych. Starostwo było organizacyjnie przygotowane. Pracownicy zajmujący się podejmowaniem czynności związanych z regulacją stanów prawnych nieruchomości SP posiadali stosowne upoważnienia, a ich zakresy obowiązków dostosowane były do wykonywania przedmiotowego zadania.	Za nieprawidłowe zaś należy uznać niepodejmowanie przez Starostę przez okres ponad czterech lat od daty powzięcia informacji o braku przerejestrowania 10 podmiotów, działających mających na celu ustalenie mienia tych podmiotów, nabywanego przez SP zgodnie z art. 9 ust. 2b uwkrs. W trakcie kontroli ustalono, że w prowadzonej EGIB dla trzech z nich przypisano prawa majątkowe.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Starostwo Powiatowe w Pabianicach	w formie opisowej	<p>Podjęmowanie przez pracowników Starostwa wielorakich działań pozwoliło na zidentyfikowanie mienia dwóch (z czterech ww.) podmiotów podlegającego przejęciu, na podstawie art. 9 ust. 2b uwkrs. Starosta w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki gospodarował mieniem przejętym na rzecz SP, niezwłocznie składał wnioski o ujawnienie prawa własności SP w księgach wieczystych, prawidłowo wprowadzał zmiany zapisów w EGIB, a w odniesieniu do składników ruchomych nieodpłatnie nabytego mienia postępował z uwzględnieniem konieczności ochrony interesów SP. Dochód uzyskany w wyniku zbycia mienia ruchomego prawidłowo przekazywał na rachunek budżetu państwa.</p>	<p>Jako nieprawidłowe NIK oceniła również wydanie decyzji w odniesieniu do Kółka Rolniczego. Decyzja ta została wydana z naruszeniem art. 9 ust. 2a oraz art. 10 uwkrs, albowiem Kółko to znajdowało się w grupie podmiotów wpisywanych z urzędu do KRS. Konsekwencją wydanej decyzji było złożenie deklaracji i uiszczenie podatku od nieruchomości oraz opłaty za użytkowanie wieczyste za lata 2017-2023.</p>
11.	Urząd Miasta Poznania	w formie opisowej	<p>Prezydent prawidłowo realizował zadania w zakresie nieodpłatnego nabywania przez SP z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych do KRS. Organizacja urzędu zapewniła realizację celów i zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez SP mienia należącego do nieprzerejestrowanych podmiotów. Prowadząc postępowania w zakresie identyfikacji takich podmiotów poszukiwano i ujawniano ich majątek oraz prawidłowo wydawano decyzje w przedmiocie przejęcia przez SP ich mienia. Prawa należne SP prawidłowo ujawniano w księgach wieczystych, w EGIB oraz w zasobie nieruchomości.</p>	<p>W jednym przypadku, po uzyskaniu informacji o nieprzerejestrowaniu podmiotu z właściwego wydziału sądu rejonowego, bezpodstawnie wydano decyzję o przejęciu mienia stowarzyszenia, które zgodnie z postanowieniami art. 10 uwkrs powinno być wpisane do KRS z urzędu.</p> <p>Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wypełniania obowiązków podatkowych. Nierzetelnie podejmowano działania w sprawach ustalenia bezumownego korzystania z nieruchomości SP.</p>
12.	Urząd Miasta Kalisza	w formie opisowej	<p>Prezydent Miasta Kalisza co do zasady prawidłowo realizował zadania w zakresie nieodpłatnego nabycia przez SP z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych do KRS. Urząd był przygotowany organizacyjnie do wypełniania zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez SP mienia należącego do tych podmiotów. Proces identyfikacji i przejmowania mienia był nadzorowany przez Prezydenta. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podjęto rzetelne i kompleksowe działania w celu zidentyfikowania podmiotów nieprzerejestrowanych z wykorzystaniem bazy REGON GUS. Analizowano również informacje zawarte w ewidencjach własnych: gruntów i budynków, podatkowej i opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz pojazdów, co pozwoliło ustalić mienie czterech podmiotów i wydać decyzje, które spełniały wymogi formalne.</p>	<p>Dopiero po upływie od 71 do 156 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji o przejęciu mienia złożono trzy wnioski o ujawnienie prawa własności przejętych nieruchomości w księgach wieczystych, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
12.	Urząd Miasta Kalisza	w formie opisowej	W ramach tego procesu nie korzystano z innych dostępnych możliwości identyfikowania mienia podmiotów nieprzerejestrowanych. Przejęte nieruchomości zostały zaewidencjonowane przez Urząd jako nieruchomości należące do SP. W stosunku do tych nieruchomości prawidłowo ustalono obowiązek podatkowy i pobierano podatek od nieruchomości. Wpisy w EGIB zostały zrealizowane rzetelnie. Z tytułu wynajmu nieruchomości Urząd dokonywał terminowego, comiesięcznego rozliczenia kwoty czynszu – przekazywano 75% wartości na rachunek bieżący wojewody.	
13.	Starostwo Powiatowe w Poznaniu	w formie opisowej	Starosta Poznański prawidłowo realizował zadania w zakresie nieodpłatnego nabywania przez SP z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych do KRS. Starostwo było przygotowane organizacyjnie do wypełniania tych zadań. Prowadząc postępowania w zakresie identyfikacji podmiotów Starosta aktywnie poszukiwał i ujawniał ich majątek, zarówno w ramach własnych zasobów, jak również zasięgając informacji od innych podmiotów, a następnie prawidłowo wydawał decyzje w przedmiocie przejęcia przez SP ich mienia oraz przekazywał ww. decyzje starostom właściwym ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu. Prawa należne SP prawidłowo ujawniano w księgach wieczystych, w EGIB oraz w zasobie nieruchomości. Starosta prawidłowo gospodarował przejętymi nieruchomościami. Prawidłowo uiszczono podatek od jednej z przejętych nieruchomości.	Stwierdzono uchybienia zasadom prawidłowej gospodarki w zakresie terminu dokonania wyceny oraz przyjęcia środków trwałych i wydania dokumentów OT. Nie wykorzystano też posiadanych informacji o potencjalnym mieniu ruchomym nieprzerejestrowanych podmiotów. W dwóch przypadkach podatek od nieruchomości zapłacono mimo niewystąpienia obowiązku w tym zakresie.
14.	Starostwo Powiatowe w Pile	negatywna	Przejęte mienie prawidłowo ujawniono w księgach wieczystych oraz ewidencji gruntów i budynków. Na rachunek budżetu państwa, po odpowiednim potrąceniu dochodu powiatu, prawidłowo przekazano środki pieniężne ze zbycia jednej z nieruchomości.	Starosta nie sprawował rzetelnego nadzoru nad procesem przejmowania majątku podmiotów, które nie zostały wpisane do KRS oraz nie zapewnił przygotowania organizacyjnego Starostwa do wypełniania zadań w tym zakresie. Nie podejmował rzetelnie działań w celu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych, których mienie z dniem 1 stycznia 2016 r. nabył SP. W konsekwencji, wydanie decyzji stwierdzających nabycie tego mienia nastąpiło, w trzech z czterech przypadków, z inicjatywy podmiotu trzeciego. Nie podejmował również działań w celu zidentyfikowania i przejęcia składników majątku takich podmiotów. W jednym przypadku Starosta wydał decyzję stwierdzającą nabycie mienia przez SP z rażącym naruszeniem prawa, co skutkowało niezasadnym przejęciem mienia od podmiotu, który do KRS powinien zostać wpisany z urzędu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
14.	Starostwo Powiatowe w Pile	negatywna		<p>W jednym przypadku postępowanie dotyczące mienia i zobowiązań podmiotu nieprzerejestrowanego było prowadzone nieprawidłowo, tj. bez udziału strony – starosty właściwego ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu. W odniesieniu do nabytych przez SP nieruchomości nie postępowano w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, tj. nie przejęto prawidłowo jednej z nich do pozabilansowej ewidencji środków trwałych; uiszczono podatek od nieruchomości z opóźnieniem w odniesieniu do dwóch nieruchomości; w jednym przypadku nie ujęto w zasobie środków trwałych SP prawa użytkowania wieczystego działki oraz własności budynku; w dwóch przypadkach nie podjęto skutecznych działań celem zaprzestania przez osoby trzecie bezumownego korzystania z zasobów SP.</p>
15.	Urząd Miasta Rzeszowa	w formie opisowej	<p>NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez Prezydenta Miasta działania w celu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich mienia. Prezydent powierzył realizację zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu SP, w tym w szczególności zadań dotyczących prowadzenia postępowań dotyczących mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, sporządzenia projektów decyzji stwierdzających nabycie mienia przez SP, składania deklaracji i opłacania podatku od nieruchomości od nabytego przez SP mienia. Działania związane z identyfikacją podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich mienia realizowane były przez Prezydenta z własnej inicjatywy. W wyniku tych działań skutecznie zidentyfikowano wszystkie nieruchomości znajdujące się na terenie Rzeszowa należące do sześciu ustalonych podmiotów nieprzerejestrowanych. Prezydent, we wszystkich wymagających tego sprawach, wydawał decyzje stwierdzające nieodpłatne nabycie przez SP praw do nieruchomości po podmiotach nieprzerejestrowanych. W przypadku wszystkich nabytych nieruchomości podjęto działania, w wyniku których ujawniono prawa SP w księgach wieczystych, wprowadzono prawidłowe zmiany w EGiB oraz w ewidencji nieruchomości zasobu SP.</p>	<p>W pięciu wydanych decyzjach (na osiem) Prezydent błędnie wskazał organ odwoławczy. Nadzorowane przez Prezydenta Biuro nieruchomości przygotowało informacje dotyczące nabytych nieruchomości w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP przekazywanych Wojewodzie Podkarpackiemu za lata 2017-2018, nie wykazując wszystkich nieruchomości nabytych po podmiotach nieprzerejestrowanych. Biuro nie składało deklaracji i nie opłacało podatku od nieruchomości od działki nabytej przez SP położonej w Żarnowej. Ponadto stwierdzono, że BGM opłacało podatek od nieruchomości z terenu Miasta Rzeszowa od daty uprawomocnienia się decyzji stwierdzających ich nabycie, pomimo że podatek ten winien być opłacany od dnia nabycia, tj. 1 stycznia 2016 r. Podobnie w przypadku nabycia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Gminy Miasto Rzeszów roczną opłatę z tytułu użytkowania wieczystego Biuro pobierało od uprawomocnienia się tych decyzji, zamiast od dnia nabycia. W związku z tym zaniechano zapłaty podatku od nieruchomości oraz opłaty dot. użytkowania wieczystego w łącznej kwocie 7 tys. zł. W latach 2016-2019, od podmiotu nieprzerejestrowanego, który utracił byt prawny niezgodnie z przepisami Prezydent pobrał podatek od nieruchomości w wysokości 72,9 tys. zł. W przypadku dwóch posiadaczy nieruchomości nabytych przez SP nie pobrano należnego podatku, a w przypadku nieruchomości jednego z tych posiadaczy podatek w imieniu SP opłacono za okres od lutego 2018 r. do września 2021 r., pomimo że SP nie był podatnikiem.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
16.	Urząd Miejski w Przemysłu	pozytywna	<p>Prezydent podejmował działania mające na celu zidentyfikowanie podmiotów nieprzerejestrowanych, których majątek podlegał przejęciu na rzecz SP. Działania te skoncentrowane były zarówno na poszukiwaniu mienia należnego SP na terenie Miasta Przemysła, jak również na terenie całego kraju. Struktura organizacyjna Urzędu oraz zasoby kadrowe zapewniały właściwą realizację zadań w tym zakresie. Prezydent podjął niezbędne działania celem przejęcia mienia nabytego z mocy prawa na podstawie art. 9 ust. 2b, 2i oraz 2j uwkrs oraz wydał decyzję administracyjną potwierdzającą ten fakt niezwłocznie po uzyskaniu informacji na ten temat. Podjął ponadto działania mające na celu wejście w posiadanie nieruchomości oraz gospodarowanie nią. Prezydent prawidłowo przekazywał środki na rachunek budżetu państwa uzyskane z tytułu najmu lokalu użytkowego, do którego spółdzielcze własnościowe prawo uzyskał SP.</p> <p>Podjął również działania mające na celu odzyskanie środków należnych SP z tytułu bezumownego korzystania z nabytego lokalu w latach 2017-2023 przez byłych członków spółdzielni wykreślonej z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r.</p>	nie stwierdzono
17.	Urząd Miasta Tarnobrzega	negatywna	nie sformulowano	<p>Prezydent nie zapewnił identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich mienia, a także nie zapewnił organizacyjnego przygotowania Urzędu Miasta do realizacji tych zadań oraz nadzoru w tym zakresie. Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 ugn oraz art. 9 ust. 2j uwkrs Prezydent był zobowiązany do gospodarowania mieniem podmiotów nieprzerejestrowanych, które z dniem 1 stycznia 2016 r. stały się – z mocy prawa – własnością SP. W ocenie NIK, rzetelne gospodarowanie mieniem SP – wobec wiedzy, że z dniem 1 stycznia 2016 r. takie potencjalnie istniejące mienie mogło stać się mieniem zarządzanym przez Prezydenta – wymagało zapewnienia zarówno organizacyjnego przygotowania jak i działań mających na celu identyfikację podmiotów i ich mienia. Obowiązek ustalenia pisemnych procedur mających na celu realizację zadań Prezydenta w kontrolowanym zakresie wynikał również z wymogów określonych w rozdziale II pkt 3, 4, 10 Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Powyższą ocenę uzasadnia fakt, że w czasie kontroli NIK ujawniono jeden podmiot nieprzerejestrowany oraz jego majątek w postaci działki, której szacunkowa wartość wynosi 17,2 tys. zł.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
18.	Starostwo Powiatowe w Stalowej WolI	w formie opisowej	nie sformułowano	<p>Starosta nie zapewnił organizacyjnego przygotowania Starostwa do realizacji zadań w zakresie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych, ich mienia oraz nadzoru nad tymi zadaniami. Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 ugn oraz art. 9 ust. 2j uwkrs Starosta był zobowiązany do gospodarowania mieniem podmiotów nieprzerejestrowanych, które z dniem 1 stycznia 2016 r. stały się – z mocy prawa – własnością SP. W ocenie NIK, rzetelne gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa – wobec wiedzy, że z dniem 1 stycznia 2016 r. takie potencjalnie istniejące mienie mogło stać się mieniem zarządzanym przez Starostę – wymagało zarówno organizacyjnego przygotowania jak i podjęcia działań mających na celu identyfikację podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia.</p> <p>Powinność ustalenia pisemnych procedur mających na celu realizację zadań Starosty w kontrolowanym zakresie wynikała również z wymogów określonych w rozdziale II pkt 3, 4, 10 Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. (stwierdzone stany nieprawidłowe nie przekroczyły progu istotności wymuszającego ocenę negatywną)</p>

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Na podstawie art. 11 ugn¹⁵⁸, organem reprezentującym SP w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Na terenie objętych kontrolą województw funkcjonuje 105 powiatów oraz 16 miast na prawach powiatu (w Polsce jest ich odpowiednio 314 i 66). Kontrolą objęto odpowiednio 8,6% i 13,6% z nich.

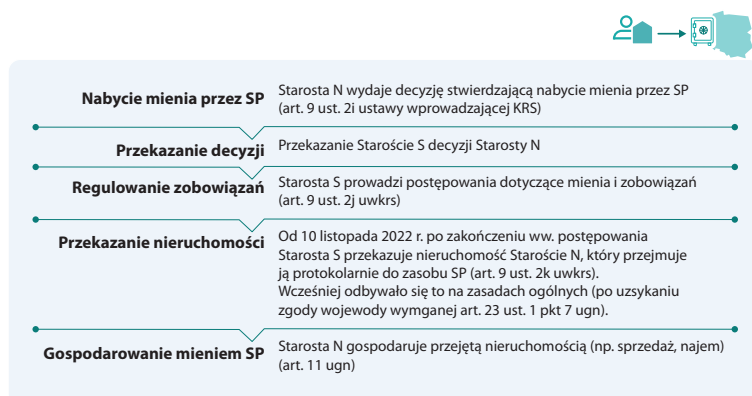
W związku z przejściem na SP mienia oraz zobowiązań nieprzerejestrowanych podmiotów ustawodawca nałożył w ustawie wprowadzającej KRS¹⁵⁹ określone zadania na starostów, właściwych ze względu na miejsce położenia nieruchomości (starosta N) oraz ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu nieprzerejestrowanego (starosta S). Model postępowania dotyczącego przejścia przez SP mienia podmiotu nieprzerejestrowanego mającego siedzibę na terenie powiatu S i nieruchomość na terenie powiatu N zobrazowano na nw. schemacie.

Charakterystyka podmiotów

Właściwości starostów N i S

Infografika nr 6

Przejście przez Skarb Państwa mienia podmiotu nieprzerejestrowanego mającego siedzibę na terenie powiatu S i nieruchomość na terenie powiatu N



Źródło: opracowanie własne NIK.

SP ponosi odpowiedzialność z nabytego mienia za zobowiązania podmiotów podlegających obowiązkowi wpisu do KRS, ale tylko w terminie roku od chwili nabycia mienia przez SP, gdyż po jego upływie wygasają¹⁶⁰.

Minister Rozwoju i Technologii jako organ właściwy w sprawach gospodarki nieruchomościami, nie dysponuje danymi na temat liczby wydanych przez starostów decyzji stwierdzających nabycie nieodpłatnie mienia po podmiotach nierejestrowanych, liczby nabytych działek czy wartości nabytego w tym trybie przez Skarb Państwa mienia¹⁶¹. Minister wskazał, że nie ma kompetencji w sprawach związanych z nieodpłatnym

Brak danych na temat przejętego mienia

¹⁵⁸ Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw.

¹⁵⁹ W art. 9 ust. 2i, art. 9 ust. 2j oraz art. 9 ust. 2k.

¹⁶⁰ Zgodnie z art. 9 ust. 2c uwkrs: Roszczenia wierzycieli podmiotów, o których mowa w ust. 2a, wygasają, jeżeli nie będą dochodzone przeciwko SP w terminie roku.

¹⁶¹ Tak wskazał w odpowiedzi z 14 lipca 2023 r. na pismo NIK skierowane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

nabywaniem, z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2016 r. przez SP, mienia podmiotów wykreślonych z rejestru zgodnie z uwkrs. Nie dysponował również danymi w zakresie spraw o odszkodowanie prowadzonych w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego¹⁶². W tym zakresie odesłał do informacji przygotowanej przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 9 października 2020 r., na podstawie danych o 1669 nieruchomościach zebranych od starostów przez wojewodów na potrzeby wykonania ww. wyroku. Z informacji tej wynikało, że zgłoszone roszczenia dotyczyły 4,7% przejętych nieruchomości.

Infografika nr 7

Nieruchomości nabyte przez Skarb Państwa na podstawie uwkrs w latach 2016-2020 oraz zgłoszone roszczenia w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie pisma Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 9 października 2020 r.

Inicjatywa legislacyjna

W związku z pojawiającymi się doniesieniami o praktyce odmawiania przez starostów N protokolarnego przejmowania do zasobu SP nieruchomości wcześniej nabytych z mocy prawa przez SP, po zakończeniu postępowań regulujących zobowiązania podmiotów wykreślonych z rejestru, Minister podjął inicjatywę legislacyjną w kierunku uregulowania sposobu przejmowania i dalszego gospodarowania tymi nieruchomościami. Nowelizacja uwkrs w tym zakresie weszła w życie 10 listopada 2022 r.

Analiza stanu prawnego

Nieodpłatne nabycie z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych

Na podstawie art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS z dniem 1 stycznia 2016 r. SP nabył nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów wpisanych do dotychczasowego rejestru sądowego, które nie złożyły w ustawowym terminie wniosku o wpis do KRS. Zatem z dniem 1 stycznia 2016 r. na SP przeszły z mocy prawa własność i inne prawa majątkowe przysługujące dotychczas podmiotom nieprzerejestrowanym. Nabycie

¹⁶² Patrz str. 61 niniejszej informacji.

to ma charakter bezwarunkowy i definitywny. Ustawa wprowadzająca KRS nie przewiduje możliwości odmowy przejęcia przez SP mienia nieprzerejestrowanego podmiotu.

Jednocześnie z dniem 1 stycznia 2016 r. na SP przeszły zobowiązania tychże podmiotów, jednak odpowiedzialność za te zobowiązania została przez ustawodawcę w dwojaki sposób ograniczona:

- poprzez określenie w art. 9 ust. 2b zd. drugie ustawy wprowadzającej KRS, że jest to odpowiedzialność wyłącznie z nabytego mienia (tzw. odpowiedzialność cum viribus patrimonii),
- poprzez ustanowienie w art. 9 ust. 2c ustawy wprowadzającej KRS rocznego terminu zawitego do dochodzenia oraz do egzekwowania roszczeń przez wierzycieli nieprzerejestrowanych podmiotów.

W związku z przejściem na SP mienia oraz zobowiązań nieprzerejestrowanych podmiotów ustawodawca nałożył w ustawie wprowadzającej KRS określone zadania na właściwych starostów:

- zgodnie z art. 9 ust. 2i starosta właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości stwierdza, w drodze decyzji, nabycie przez SP zgodnie z ust. 2b własności nieruchomości albo użytkowania wieczystego. Przepis powyższy nie modyfikuje ogólnej zasady wynikającej z art. 9 ust. 2b, zgodnie z którą nabycie mienia przez SP następuje z mocy prawa. Zatem decyzja wydawana przez starostę ma charakter deklaratoryjny, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym¹⁶³;
- zgodnie z art. 9 ust. 2j starosta właściwy ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu nieprzerejestrowanego, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, reprezentuje SP w postępowaniach dotyczących mienia i zobowiązań, o których mowa w ust. 2b, oraz w innych sprawach dotyczących gospodarowania tym mieniem. W związku z tym, że przepis nie czyni w tym zakresie rozróżnienia, należy przyjąć (w myśl zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*), że zakres upoważnienia do reprezentacji SP obejmuje postępowania sądowe i administracyjne, zarówno będące w toku, jak i wszczęte po wejściu w życie przepisu ustawy. Upoważnienie do reprezentowania SP „w innych sprawach dotyczących gospodarowania mieniem” obejmuje dokonywanie w imieniu SP czynności prawnych i faktycznych w odniesieniu do przedmiotowego mienia.

Z przepisów ustawy wprowadzającej KRS dotyczących zadań nałożonych na właściwych starostów nie wynika jednoznacznie, czy są obowiązani z własnej inicjatywy podejmować działania związane z ustaleniem lokalizacji nieruchomości przejętych przez SP celem wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 9 ust. 2i tej ustawy, jak również działania związane z ustaleniem istnienia mienia i zobowiązań przejętych przez SP celem udziału w postępowaniach oraz w innych sprawach dotyczących gospodarowania mieniem, zgodnie z art. 9 ust. 2j tej ustawy. Nie oznacza to jednak, że starostowie nie powinni podejmować działań na podstawie posiadanych informacji, czy to znajdujących się w zasobach powiatu czy też pochodzących od podmiotów zewnętrznych.

Przejęcie zobowiązań

Zadania z ustawy wprowadzającej KRS dla właściwych starostów

Z przepisów uwkrs nie wynika pełen zakres obowiązków dla właściwych starostów

¹⁶³ Tak wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt I ACa 292/19.

Nabyte składniki majątkowe stanowią mienie SP i mienie państwowe

Składniki majątkowe nabyte przez SP na mocy art. 9 ust. 2b uwkrs stanowią, począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r., część mienia SP oraz według art. 441 § 1 Kodeksu cywilnego część szerszej kategorii mienia państwowego. Co do zasady nie tworzą one odrębnej masy majątkowej¹⁶⁴ i należy do nich stosować regulacje prawne dotyczące mienia SP oraz mienia państwowego. W związku z tym, w odniesieniu do mienia nabytego na mocy art. 9 ust. 2b uwkrs znajdują również zastosowanie zasady dotyczące zarządzania mieniem państwowym.

Obowiązki w zakresie zarządzania mieniem państwowym

Zgodnie z obowiązującym do 31 grudnia 2016 r. art. 17b ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹⁶⁵ jednostki budżetowe: 1) gospodarują na zasadach racjonalnej i oszczędnej gospodarki mieniem SP, w które zostały wyposażone; 2) zapewniają ochronę tego mienia; 3) mogą zbywać składniki rzeczowe majątku ruchomego.

Obowiązująca od 1 stycznia 2017 r. ustawa o zarządzaniu mieniem w art. 4 ust. 2 wskazuje na obowiązek zarządzania mieniem państwowym zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy organy administracji publicznej oraz kierownicy jednostek, kierując się zasadami określonymi w art. 4, gospodarują nabytym lub powierzonym tym organom lub jednostkom mieniem SP oraz mogą zbywać jego składniki, a w szczególności:

- 1) zapewniają wycenę mienia;
- 2) zabezpieczają mienie przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- 3) wykonują czynności związane z naliczaniem należności za mienie udostępnione przed ich przejęciem oraz prowadzą windykację tych należności;
- 4) współpracują z innymi organami, które na mocy przepisów odrębnych gospodarują mieniem oraz z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- 5) podejmują czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na mieniu, o zapłatę należności za korzystanie z mienia, roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, stwierdzenie nabycia spadku, stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie;
- 6) składają wnioski o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości oraz wpis w księdze wieczystej;
- 7) zapewniają ochronę tego mienia.

Przepisy prawa nie zawierają definicji szczególnej staranności. W orzecznictwie sądowym, odnosząc się do wymogu zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym¹⁶⁶ przyjęto, że: „Trzeba zatem odwołać się do pojęcia należytej staranności, którym posłu-

¹⁶⁴ „Odrębny” charakter mienia nabytego na mocy art. 9 ust. 2b uwkrs polegał jedynie na tym, że wierzyciele podmiotów nieprzerejestrowanych mogli zaspokoić się wyłącznie z tego mienia w myśl art. 9 ust. 2b zd. drugie. W przypadku upływu rocznych terminów zawitych przewidzianych na dochodzenie i egzekwowanie roszczeń przez wierzycieli podmiotów nieprzerejestrowanych zniknęła ta odrębność.

¹⁶⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 154, ze zm.

¹⁶⁶ Według art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.) obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona.

guje się Kodeks cywilny (art. 355). Przez „należyta staranność” rozumie się staranność ogólnie wymaganą w stosunkach danego rodzaju. Podwyższonej staranności wymaga Kodeks cywilny w zakresie prowadzonej przez dłużnika działalności gospodarczej, którą określa przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Można zatem przyjąć, że „szczególna staranność” powinna być wyższa od należytej, a nawet wyższa od staranności wymaganej od prowadzącego działalność gospodarczą. Z konieczności zachowania szczególnej staranności wydaje się wynikać obowiązek sprowadzenia tego ryzyka do minimum bądź całkowitej jego eliminacji¹⁶⁷.

Zgodnie z art. 9 ust. 2k uwkrs¹⁶⁸ po zakończeniu postępowania dotyczącego mienia i zobowiązań, o których mowa w ust. 2b, nieruchomości SP przejmuje protokolarnie do zasobu SP, na wniosek starosty, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, właściwego ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu, o którym mowa w ust. 2a, w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku, starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości, o którym mowa w ust. 2i¹⁶⁹. Po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, właściwy ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu, przekazuje nieruchomość w drodze czynności jednostronnej, o czym zamieszcza wzmiankę w protokole. Protokół stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej¹⁷⁰.

Zgodnie z art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS prawa wspólników, członków spółdzielni i innych osób uprawnionych do udziału w majątku likwidacyjnym wygasają z chwilą wykreślenia podmiotu z rejestru. W wyroku z 11 grudnia 2019 r.¹⁷¹ Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że pozbawienie ich praw majątkowych wychodzi poza cel ustawy, którym jest wzmocnienie pewności obrotu i ochrony osób trzecich. W konsekwencji przyjęto, że z dniem 1 stycznia 2016 r. doszło do nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa mienia nieprzerejestrowanych podmiotów, ale jednocześnie pozostawiono ww. podmiotom możliwość dochodzenia roszczeń we wskazanym zakresie.

Protokolarne przejęcie nieruchomości po zakończeniu postępowania

Prawa wspólników, członków i innych osób uprawnionych do udziału w majątku

¹⁶⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1022/11.

¹⁶⁸ Art. 9 ust. 2k dodany przez art. 10 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 2022 r. (Dz.U. z 2022. poz. 2185) zmieniającej nin. ustawę z dnia 10 listopada 2022 r.

¹⁶⁹ A w przypadku lasów albo nieruchomości rolnych w rozumieniu przepisów odrębnych odpowiednio dyrektor regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe albo dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

¹⁷⁰ Zgodnie z art. 9 ust. 2i zdanie trzecie uwkrs jeżeli nie ma praw obciążających użytkowanie wieczyste lub prawa takie wygasły ani nie zostało wszczęte postępowanie w celu dochodzenia lub zaspokojenia roszczeń określonych w ust. 2c, SP może złożyć wniosek o wykreślenie prawa użytkowania wieczystego z księgi wieczystej.

¹⁷¹ Sygn. akt P 13/18 (Dz. U. poz. 2421).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 685, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2023 r. poz. 146, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70).
8. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 973).
9. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1460).
11. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 154, ze zm.) – obowiązująca do 31 grudnia 2016 r.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
11. Minister Rozwoju i Technologii
12. Minister Sprawiedliwości
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Wojewodowie
15. Starostowie powiatowi
16. Prezydenci miast na prawach powiatu

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Sprawiedliwości

BM-VI.0910.10.2023
Warszawa, 07 listopada 2023 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosowanie do dyspozycji art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam poniżej stanowisko Ministra Sprawiedliwości (dalej: MS) do Informacji o wynikach kontroli nr P/23/050 pn. *Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez skarb państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych.*

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wnioski dotyczące działań określonych w pkt. 1 i 2 są tożsame z wnioskami zawartymi w dot. tego samego zakresu informacji z 2021 r. Oznacza to, że problemy, z jakimi zmagają się starostowie wykonujący zadania z zakresu zarządzania nieruchomościami, które przeszły na własność Skarbu Państwa w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku, o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw, są nadal aktualne. W informacji pokontrolnej¹ wskazano m.in., że „*brak podejmowania działań systemowych lub wąski ich zakres ośmiu starostów tłumaczyło stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości, przedstawiającym pogląd o braku konieczności poszukiwania podmiotów z własnej inicjatywy. W odpowiedzi na interpelację z 2016 r. Minister wskazał, że wejście w życie uwkrs nie skutkuje koniecznością podjęcia przez starostę szczególnych czynności*

¹ Informacja o wynikach kontroli nr P/23/050 Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych

dotyczących przejętego mienia i nie ma obowiązku podejmowania z urzędu czynności mających na celu pozyskanie informacji o nieprzerejestrowanych podmiotach, ich mienia oraz ewentualnym zadłużeniu, gdyż działań takich, ani procedur je regulujących nie przewidują przepisy prawa. W opinii Ministra obowiązek podjęcia działań powstanie, jeżeli ujawni się informacja o mieniu podlegającym przejęciu". Przedmiotowe stanowisko zostało zawarte w odpowiedzi na interpelację nr 8108 p. posła G. Furgo z dnia 26 grudnia 2016 r., która zawierała pytanie o uzupełnienie ww. nowelizacji ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym o określenie, z jakich środków starostowie powinni realizować nowe zadania wynikające z tej ustawy oraz o przepisy wykonawcze, których brak „wprowadza wiele wątpliwości i nieudowadnia”. Odpowiedź MS na interpelację z dnia 27 grudnia 2016 r. powinna być interpretowana w kontekście pytania zadanego w interpelacji, tj. w ten sposób, że ustawa nowelizująca nie nałożyła na starostów obowiązku podejmowania żadnych szczególnych działań, które z jednej strony wymagałyby uregulowania w przepisach wykonawczych, względnie zapewnienia szczególnych środków na ten cel, a z drugiej strony wykraczających poza te, które wynikają z ogólnych przepisów dot. gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Okoliczność, że wnioski z informacji (strona 10) nie zawierają postulatów *de lege ferenda* odnoszących się do dodatkowego uregulowania procedury poszukiwania, przejęcia i zagospodarowania mienia nieprzerejestrowanych podmiotów, a przewiduje jedynie opracowanie wytycznych, wydaje się potwierdzać tę tezę.

Realizacja działań dot. wniosku *opracowanie oraz upowszechnienie wytycznych w zakresie sposobu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ustalenia ich mienia, obejmujących również obowiązki sądów w zakresie terminowego udzielania informacji starostom* może nastąpić wyłącznie przy pomocy narzędzi pozalegisłacyjnych, ponieważ wytyczne nie stanowią źródła prawa.

Kompletne informacje dotyczące podmiotów, które nie dokonały przerejestrowania się do Krajowego Rejestru Sądowego są dostępne wyłącznie na poziomie poszczególnych sądów rejestrowych. Stosownie do § 2 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie sposobu przechowywania dotychczasowych rejestrów i przekazywania akt rejestrowych oraz

wydawania z nich odpisów, wyciągów i zaświadczeń² dotychczasowe rejestry sądowe dotyczące podmiotów podlegających wpisowi z urzędu do Krajowego Rejestru Sądowego, o których mowa w art. 10 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, podlegały przekazaniu sądowi rejestrowemu w terminie do dnia 31 stycznia 2001 r. Zgodnie z § 2 ust. 2 zdanie drugie w zw. § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia sądy rejestrowe, na których obszarze właściwości znajdowały się siedziby sądów dotychczas właściwych, przejęły i przechowują urzędnienia rejestrowe (tj. księgi rejestrowe i systemy informatyczne, służące do przechowywania danych wpisanych w dotychczasowych rejestrach sądowych i ewidencji działalności gospodarczej – por. § 1 pkt 4 ww. rozporządzenia). Stosownie do § 12 ust. 1 tego rozporządzenia jeżeli w okresie do dnia 31 grudnia 2003 r. w sądzie dotychczas właściwym został złożony wniosek o wpis albo zaszyły warunki uzasadniające dokonanie wpisu z urzędu w Krajowym Rejestrze Sądowym, sąd ten miał obowiązek przekazania sądowi rejestrowemu akt rejestrowych podmiotu wraz z ostatnim odpisem z dotychczasowego rejestru. Sąd rejestrowy, który otrzymał akta rejestrowe podmiotu, ma obowiązek przechowywać akta, nawet jeśli nie dokonał wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym (§ 13 ust. 1 ww. rozporządzenia). Akta rejestrowe podmiotów podlegających wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego z urzędu, zgodnie z art. 10 ustawy Przepisy wprowadzające, podlegały przekazaniu sądowi rejestrowemu w terminie do dnia 31 stycznia 2001 r. (§ 14 ww. rozporządzenia).

Z powyższych przepisów wynika, że zarówno dotychczasowe rejestry sądowe (czyli zgodnie z § 1 pkt 1 ww. rozporządzenia rejestry sądowe prowadzone przez sądy dotychczas właściwe na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym), jak również księgi rejestrowe i systemy informatyczne służące do przechowywania danych wpisanych w dotychczasowych rejestrach sądowych i ewidencji działalności gospodarczej oraz akta rejestrowe podmiotów wpisanych w tych rejestrach zostały przekazane do właściwych sądów rejestrowych.

Istotne w tym kontekście jest również to, że część z przekazanych w tym trybie rejestrów miała charakter lokalny, a nie ogólnopolski. W konsekwencji tylko poszczególne sądy rejestrowe są w stanie ustalić, które podmioty figurujące z przekazanych do nich

² Dz. U. Nr 117 poz. 1239, z późn. zm.

rejestrach nie zostały przerejestrowane do Krajowego Rejestru Sądowego. Dokonanie takiego ustalenia wymagało będzie czasochłonnego przejrzenia dokumentacji w postaci papierowej, urzędzeń ewidencyjnych oraz akt rejestrowych. Realizacja tych zadań – o ile dany sąd nie dokonał jeszcze takiego przeglądu – wymagała będzie zatem zaangażowania istotnych nakładów osobowych i poniesienia na ten cel nakładów finansowych.

W odniesieniu do postulatu *stworzenie – na podstawie danych z GUS dotyczących podmiotów wykreślonych oraz w oparciu o wyniki weryfikacji dokonanej w latach 2016-2023 przez sądy rejestrowe KRS – wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych, dostępnego dla starostów w trybie online, zawierającego informację o ostatniej stwierdzić należy, że jest on możliwy wyłącznie na podstawie danych zgromadzonych w rejestrach, które zostały zamknięte z dniem 1 stycznia 2001 r. w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o KRS. Sposób przechowywania dotychczasowych rejestrów i przekazywania akt rejestrowych oraz wydawania z nich odpisów, wyciągów i zaświadczeń został uregulowany w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2000 r.³ Zgodnie z § 7 tego rozporządzenia z dniem 1 stycznia 2004 r. sądy rejestrowe przejmują dotychczasowe rejestry sądowe oraz wydają odpisy, wyciągi i zaświadczenia za opłatą kancelaryjną. Zgodnie z § 6 ust. 2 oraz § 11 ust. 2 tego rozporządzenia, jeżeli podmiot został wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego, odpowiednio sąd właściwy do prowadzenia dotychczasowego rejestru podmiotu lub sąd rejestrowy prowadzący KRS przy wydawaniu odpisu, wyciągu lub zaświadczenia zamieszcza na wydawanym dokumencie adnotację, że podmiot został wpisany do KRS, ze wskazaniem daty wpisu, numeru KRS, pod którym podmiot został wpisany, oraz informacji o utracie mocy przez dotychczasowy wpis. Z przepisu tego wynika, że informacja o przerejestrowaniu podmiotu do KRS jest w posiadaniu sądów rejestrowych, a zatem wydaje się, że sporządzenie wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych jest możliwe przy zaangażowaniu odpowiednich sił i środków. Należy jednak rozważyć, czy udostępnienie takiego wykazu będzie możliwe bez odpowiedniej zmiany przepisów prawa regulujących udzielanie informacji z zamkniętych obecnie rejestrów podmiotów funkcjonujących do dnia wejścia w życie przepisów o KRS (1 stycznia 2001 r.).*

W odniesieniu do wniosku zawartego w pkt 3 Informacji o wynikach kontroli w pierwszej kolejności należy przywołać argumentację wskazaną w stanowisku

³ Dz. nr 117 poz. 1239 z późn. zm.

Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2021 r.⁴ odnosząca się do stosowania art. 10 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, która w opinii Ministerstwa Sprawiedliwości zachowała aktualność. W szczególności zachowuje aktualność argumentacja dotycząca procedury przerejestrowania podmiotów podlegających obowiązkowi wpisu do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, która nie polegała na automatycznym przeniesieniu danych wcześniej ujawnionych np. w rejestrze stowarzyszeń do Krajowego Rejestru Sądowego. Z przepisu tego wynikał w pierwszej kolejności obowiązek wszczęcia przez sąd rejestrowy postępowania z urzędu o wpis do KRS, w którego przebiegu sąd był uprawniony do wezwania podmiotu do uzupełnienia danych niezbędnych do dokonania wpisu do KRS, niezamieszczonych w dotychczasowych rejestrach podmiotów. Realizacja zadania określonego w pkt. 3 mogłaby się odbyć przy założeniu przyjęcia takiej wykładni art. 9 ust. 2a ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, która wyklucza skutek uznania za wykreślone w odniesieniu do podmiotów, które zgodnie z art. 10 tej ustawy powinny być wpisane do rejestru z urzędu. Należy jednak rozważyć możliwość przyjęcia takiej wykładni art. 9 ust. 2a, która przewiduje skutek uznania za wykreślone w odniesieniu do wszystkich podmiotów podlegających obowiązkowi wpisu do KRS, które nie złożyły stosownego wniosku o wpis. Argumentację tę wzmacnia art. 9 ust. 2, który stanowi o utracie mocy prawnej wpisów w dotychczasowych rejestrach, która dotyczyła wszystkich podmiotów wpisanych do dotychczasowych rejestrów. Wydaje się, że z samego brzmienia art. 9 ust. 2a można byłoby domniemywać istnienie – w odniesieniu do podmiotów obowiązanych do wpisu do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej - obowiązku złożenia wniosku o wpis, przy czym postępowanie na skutek złożenia takiego wniosku powinno się toczyć z urzędu, a sam wniosek powinien być traktowany jako zawiadomienie o konieczności wszczęcia takiego postępowania (art. 10 ust. 1).

Z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości

⁴ Stanowisko Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2021 r. do Informacji o wynikach kontroli LBY.430.004.2020

ZAŁĄCZNIKI

Z wyrazami szacunku

Marcin Warchoń

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/



Minister Rozwoju i Technologii

Znak pisma: DKT-IV.0814.16.2023
Warszawa, 25 października 2023 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli nr P/23/050 *Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych*

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, przedstawiam poniżej stanowisko do ww. Informacji.

Należy zauważyć, że NIK skierowała do Ministerstwa Rozwoju i Technologii (dalej: MRiT) wnioski, pomimo braku roli wiodącej w zakresie ich realizacji po stronie MRiT.

W sprawach gospodarki nieruchomościami, zgodnie z art. 3 ust. 1 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.), właściwym jest minister do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Przepis ten dotyczy jednakże wyłącznie spraw regulowanych ww. ustawą i nie przyznaje ministrowi właściwości we wszelkich sprawach dotyczących nieruchomości. Stąd też jako minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa² Minister Rozwoju i Technologii nie ma kompetencji w sprawach związanych z nieodpłatnym nabywaniem z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2016 r. przez Skarb Państwa mienia podmiotów wykreślonych z rejestru zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym* (Dz. U. Nr 121, poz. 770, z późn. zm.). Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają również na ministra właściwego ds. budownictwa (...) obowiązków związanych z przedmiotowym zagadnieniem. Zadania te zostały wyraźnie przypisane do starostów jako wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej.

Z kolei zagadnienia dotyczące funkcjonowania Krajowego Rejestru Sądowego i sądów rejestrowych, w tym przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym stanowią zakres właściwości Ministra Sprawiedliwości, kierującego działem sprawiedliwość, obejmującego m.in. sprawy sądownictwa.

Z powyższych względów nie znajduje uzasadnienia formułowanie przez Izbę w treści wniosków wystąpienia także do Ministra Rozwoju i Technologii o podjęcie działań systemowych (wnioski nr 1 i 2 na str. 10) oraz inicjatywy ustawodawczej (wniosek nr 3 na str. 10).

¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 623.

² Dalej: minister właściwy ds. budownictwa (...).

Sposób sformułowania wniosków wskazuje na istotną rolę w tej materii Ministra Rozwoju i Technologii, gdy tymczasem jak Izba wskazuje: „Wniosek nr 1 i 2 stanowią uszczegółowienie niezrealizowanych przez Ministra Sprawiedliwości wniosków z informacji o wynikach kontroli nr 184/2020/I/20/001/LBY”.

Odnosząc się zaś do uwag Izby o „braku danych na temat przejętego mienia” (str. 45), nie wskazano w opisie, że obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na ministra właściwego ds. budownictwa (...) obowiązków związanych z gromadzeniem i ewidencją danych na temat przedmiotowego mienia, które obejmuje nieruchomości i ruchomości, czy danych w zakresie spraw o odszkodowania w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, co w konsekwencji tych uwag jest bardzo istotne. Owszem, stosownie do art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, minister właściwy ds. budownictwa (...) prowadzi ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych na potrzeby jednostek organizacyjnych określonych w art. 60 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale sprawy przejęcia nieruchomości regulowane przez przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym nie dotyczą nieruchomości Skarbu Państwa i są innymi kompetencjami i zadaniami należącymi do starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej m.in. zgodnie z ww. ustawą o gospodarce nieruchomościami (w szczególności jej art. 11, 12 i 23), czy ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 973, z późn. zm.).

W świetle powyższego, podjęcie działań przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii jest uzależnione od inicjatywy i propozycji Ministra Sprawiedliwości.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Aneta Rożek

Dyrektor Generalny

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

LBY.430.4.2023

Warszawa, 9 listopada 2023 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Sprawiedliwości do informacji o wynikach kontroli
Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia
należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Sprawiedliwości zawartego w piśmie z 7 listopada 2023 r. (Nr BM-VI.0910.10.2023).

Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjęła stanowisko Pana Ministra, w którym zwrócono uwagę na aktualność problemów, z jakimi spotykają się starostowie wykonujący zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami, które przeszły na własność Skarbu Państwa oraz przedstawione zostały sugestie odnoszące się do sposobu realizacji sformułowanych w informacji wniosków. Z uwagą przyjęto interpretację stanowiska zawartego w odpowiedzi na interpelację z 2016 r.², iż ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym³, nie nałożyła na starostów obowiązku podejmowania żadnych szczególnych działań, wykraczających poza te, które wynikają z ogólnych przepisów dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Niemniej, w odniesieniu do obaw Pana Ministra dotyczących zaangażowania istotnych nakładów osobowych i finansowych przy tworzeniu wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych należy podkreślić, że kontrola wykazała, iż wiele sądów rejestrowych dokonało przeglądu akt rejestrowych i dysponuje już listami podmiotów nieprzerejestrowanych. Zebranie tych informacji oraz połączenie ich z danymi z Głównego Urzędu Statystycznego umożliwiłoby stworzenie, a także upowszechnienie publicznego wykazu, który powinien być aktualizowany w miarę postępów prac w kolejnych sądach.

Decyzja starosty wydawana na podstawie art. 9 ust. 2i uwkrs ma charakter deklaratoryjny. Starosta rozstrzyga wyłącznie o tym, czy przesłanki z art. 9 ust. 2b w zw. z art. 9 ust. 2a tej ustawy zostały spełnione. Przesłanka dotycząca niezłożenia wniosku o wpis do rejestru, może dotyczyć tylko takich podmiotów, na które obowiązek taki nałożono. Tym samym mienie podmiotów, o których mowa w art. 10 ust. 1 uwkrs, dla których wpis powinien nastąpić z urzędu, nie powinno zostać przejęte przez Skarb Państwa na podstawie art. 9 ust. 2b tej ustawy, co znajduje potwierdzenie w aktualnym orzecznictwie sądowym⁴. Zatem, mając na względzie realizację przez starostów zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami, niezbędna jest nowelizacja uwkrs, umożliwiająca przejęcie na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości po podmiotach, o których mowa w art. 10 ust. 1 uwkrs.

Wyrażam przekonanie, że podjęcie wnioskowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli działań systemowych, w tym inicjatywy ustawodawczej, może przyczynić się do stworzenia kompleksowego i skutecznego systemu wsparcia starostów przy realizacji zadań wynikających z uwkrs.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banas

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Nr 8108 z 25 grudnia 2016 r.

³ Dz. U. Nr 121, poz. 770, ze zm., dalej: „uwkrs”.

⁴ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 lutego 2019 r. II SA/Lu 946/18.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LBY.430.4.2023

Warszawa, 30 października 2023 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii do informacji o wynikach kontroli
*Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia
należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii zawartego w piśmie z 25 października 2023 r. (nr DKT-IV.0814.16.2023).

Najwyższa Izba Kontroli docenia działania Pana Ministra ukierunkowane na uregulowanie sposobu przejmowania i dalszego gospodarowania nieruchomościami, w związku z doniesieniami o praktyce odmawiania protokolarnego przejmowania mienia, skutkujące nowelizacją ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym², która weszła w życie 10 listopada 2022 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, podejmowane w latach 2016-2023 (I półrocze) działania 94% objętych kontrolą starostów w zakresie obowiązków dotyczących nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, w tym dalszego ich gospodarowania, nie były w pełni wystarczające i nie zapewniły zidentyfikowania wszystkich podmiotów nieprzerejestrowanych lub ich mienia. Istotną przeszkodą w efektywnym wykonywaniu zadań związanych z regulacją stanów prawnych oraz zagospodarowaniem nieruchomości stanowił brak publicznego wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych oraz wytycznych do tego postępowania.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa jest jednym z zadań zleconych powiatom, z zakresu administracji rządowej, na które otrzymują dotacje. To od ich efektywności w zakresie identyfikacji mienia zależy wielkość zasobu Skarbu Państwa do gospodarowania, w tym osiągania dochodu z tego tytułu. Tym samym Pan Minister jako właściciel w zakresie gospodarki nieruchomościami, w tym również nabytymi na podstawie art. 9 ust. 2b uwkrs, powinien udzielić wsparcia starostom w zakresie identyfikacji nieprzejętego jeszcze mienia, poprzez opracowanie i upowszechnienie wytycznych w zakresie sposobu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ustalenia ich mienia, a także stworzenie publicznego wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych. Powinien również zabiegać o umożliwienie przejęcia niezagospodarowanego mienia po podmiotach, o których mowa w art. 10 uwkrs, do czego ustawa ta w obecnym brzmieniu nie uprawnia.

Wyrażam przekonanie, że podjęcie – we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości – wnioskowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli działań systemowych, a także inicjatywy ustawodawczej, może przyczynić się do stworzenia kompleksowego i skutecznego systemu wsparcia starostów przy realizacji zadań wynikających z uwkrs.

W. 2. 
WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz. U. Nr 121, poz. 770, ze zm., dalej: „uwkrs”.