



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.006.01.2023

Bogdan Jarota
Starosta Zgierski
Starostwo Powiatowe w Zgierzu
ul. Sadowa 6a, 95-100 Zgierz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.118.2023 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 22 sierpnia 2023 r.

P/23/050 Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb
Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zgierzu ¹ , ul. Sadowa 6a, 95-100 Zgierz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Jarota, Starosta Zgierski ² , od 5 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku 2. Działania wynikające z przejmowania majątku
Okres objęty kontrolą	Okres od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Katarzyna Kaczkowska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/52/2023 z dnia 9 marca 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Zw. dalej Starostwem.

² Zw. dalej Starostą.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, zw. dalej ustawą o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Starosta Zgierski nieprawidłowo i nierzetelnie realizował większość zadań dotyczących nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych⁵, o których mowa w art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym⁶.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację przez Starostę zadań w obszarze identyfikowania podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku. Wprawdzie Starostwo było organizacyjnie przygotowane do wykonywania przedmiotowych zadań, niemniej jednak ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości uzasadniają zastosowanie oceny negatywnej w ww. obszarze, w szczególności z uwagi na:

- niepodejmowanie od 2016 r. wystarczających działań w celu ustalenia wszystkich podmiotów nieprzerejestrowanych posiadających majątek na terenie powiatu zgierskiego podlegający przejęciu z dniem 1 stycznia 2016 r. na rzecz Skarbu Państwa, pomimo iż podmioty te można było zidentyfikować w oparciu o zasoby danych, gromadzone przez Starostwo,
- niezidentyfikowanie oraz nieprzejęcie składników całego majątku należnego Skarbowi Państwa, przejętego po podmiotach nieprzerejestrowanych,
- brak właściwego nadzoru nad skutecznym funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej, w tym nad procesem identyfikacji podmiotów i przejmowania ich majątku.

W ramach działań wynikających z przejętego majątku Starosta prawidłowo wydawał decyzje stwierdzające nabycie mienia przez Skarb Państwa po zidentyfikowanych dwóch podmiotach nieprzerejestrowanych, podejmował działania w celu niezwłocznego ujawnienia praw należnych Skarbowi Państwa w księgach wieczystych oraz w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Za nieprawidłowe natomiast Najwyższa Izba Kontroli uznała niewłaściwe gospodarowanie nabytym mieniem. Starosta nieterminowo składał bowiem deklaracje na podatek od nieruchomości oraz nie składał korekt deklaracji, nieterminowo uiszczal należny podatek bądź uiszczal go w nieprawidłowej wysokości. Zastrzeżenia NIK budzi również nierzetelne sporządzanie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2019 r. i 2021 r. oraz prowadzenie ewidencji gruntów i budynków w sposób niezgodny z obowiązkami określonymi w przepisach ustawy Prawo geodezyjne⁷ oraz ugn⁸, a także w sposób nierzetelny. Kontrola NIK ujawniła, że Starosta, wbrew obowiązkowi wynikającemu art. 23 ust. 1 pkt 4 ugn, nie zabezpieczył nieruchomości przejętej po podmiocie nieprzerejestrowanym przed uszkodzeniem oraz przed zniszczeniem, a także przed samowolnym użytkowaniem osób trzecich. Nie została ona również objęta obowiązkowym okresowym kontrolom.

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

⁵ Tj. podmiotów, które do dnia 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS lub rejestr) i zostały wykreślone z KRS, a w konsekwencji utraciły osobowość prawną.

⁶ Ustaw z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym; Dz.U. Nr 121, poz. 770, ze zm., zw. dalej ustawą wprowadzającą KRS.

⁷ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne; Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, zw. dalej ustawa Prawo geodezyjne.

⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; Dz. U. z 2023 r. poz. 344; zw. dalej ugn.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku
Opis stanu faktycznego	<p>1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym z 24 maja 2018 r.¹⁰, zadania dotyczące „<i>prowadzenia postępowań w zakresie nieodpłatnego nabycia z mocy prawa mienia podmiotów, które do dnia 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do Rejestru</i>” realizował Wydział Gospodarki Nieruchomościami¹¹. We wcześniejszym regulaminie organizacyjnym¹² nie uwzględniono przedmiotowych zadań, wskazano natomiast realizację innych zadań wynikających z obowiązujących przepisów.</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 3-51)</p> <p>Zadania w zakresie prowadzenia postępowań i przygotowania decyzji administracyjnych dot. nieodpłatnego nabycia z dniem 1 stycznia 2016 r. przez Skarb Państwa z mocy prawa mienia podmiotów, zgodnie art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS, przypisane zostały w zakresach obowiązków, czynności, uprawnień i odpowiedzialności z dnia 31 maja 2019 r. dwóm pracownikom (na stanowisku gł. specjalisty i inspektora) Starostwa¹³.</p> <p>Dla inspektora zatrudnionego od 21 stycznia 2019 r. pierwszy zakres obowiązków opracowano i przekazano do stosowania w dniu 31 maja 2019 r. (co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”), a dla gł. specjalisty zatrudnionego od 1 lutego 2017 r. w zakresach obowiązków z dnia 7 lutego 2017 r. i 23 marca 2018 r. nie wskazano wprost przedmiotowych zadań do realizacji.</p> <p>Pracownicy ci posiadali upoważnienie Starosty Zgierskiego¹⁴ do wglądu oraz badania ksiąg wieczystych wraz z ich aktami oraz zbiorów dokumentów znajdujących się w Sądzie Rejonowym w Zgierzu V Wydział Ksiąg Wieczystych, celem regulacji stanów prawnych nieruchomości w imieniu Starosty Zgierskiego reprezentującego Skarb Państwa, a także odbioru odpisów z ksiąg wieczystych bądź ze zgromadzonych w nich dokumentów. Dodatkowo, gł. specjalista posiadał upoważnienie Starosty¹⁵ do załatwiania w jego imieniu m.in. spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń podczas nieobecności Naczelnika WGN.</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.52-90)</p> <p>W okresie od 2016 r., w Starostwie nie określono planu działania oraz procedur w zakresie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich mienia, gdyż – jak wyjaśnił Starosta – zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa obowiązki w zakresie identyfikacji ww. podmiotów i ich majątku zostały powierzone WGN.</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 383-392)</p>

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Uchwała nr 24/95/18 Zarządu Powiatu Zgierskiego z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Zgierzu, ze zm.

¹¹ Wg regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do uchwały nr 38/146/19 Zarządu Powiatu Zgierskiego z dnia 13 września 2019, Wydział Gospodarki Nieruchomościami utworzony został z dniem 1 października 2019 r., wcześniej – Biuro Gospodarki Nieruchomościami. Zw. dalej WGN.

¹² Uchwały Zarządu powiatu Zgierskiego w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Zgierzu nr: 41/146/15 z dnia 15 października 2015 r., nr 1/15/17 z dnia 5 stycznia 2017 r., ze zm.

¹³ Aktualizowane dnia 01.10.2019, 04.01.2021, 14.04.2021 (dla gł. specjalisty) oraz 01.10.2019, 04.01.2021 (dla inspektora).

¹⁴ Upoważnienie OR.077.439.2022 oraz upoważnienie OR.077.440.2022 z dnia 15 listopada 2022 r.

¹⁵ Upoważnienie OR.077.219.2019 z dnia 27 listopada 2019 r.

2. W celu identyfikacji i ustalenia majątku podmiotów, które do 31 grudnia 2015 r. nie złożyły skutecznie wniosku o wpis do KRS, Starosta wystąpił:

- pismem z dnia 23 listopada 2017 r. do pozostałych 15 wojewodów,
- pismem z dnia 27 listopada 2017 r. do pozostałych 20 starostów woj. łódzkiego i do trzech prezydentów miast na prawach powiatu woj. łódzkiego,
- pismem z dnia 27 listopada 2017 r. do wszystkich jednostek powiatu zgierskiego¹⁶,

o dokonanie analizy – według określonych w pismach kryteriów¹⁷ – pod kątem zasobu nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i płatności podatku od nieruchomości, celem wyselekcjonowania podmiotów potencjalnie nieprzerejestrowanych.

Starosta Zgierski poza ww. nie podejmował innych działań mających na celu ustalenie podmiotów nieprzerejestrowanych podlegających przejęciu na rzecz Skarbu Państwa ani pozostałego po nich mienia.

(akta kontroli str. 91-98, 170-171, 190, 383-392)

Z otrzymanych odpowiedzi wynikało, że wymienione kryteria łącznie spełniał jeden podmiot (przedsiębiorstwo wielobranżowe [REDAKTOWANE]), o czym Wójt Gminy Zgierz poinformował Starostę pismem z dnia 11 grudnia 2017 r. Postępowanie wobec ww. podmiotu wszczęte zostało w Starostwie (GN.6820.16.2018.RP) w kwietniu 2018 r., tj. po przekazaniu od Wójta Gminy Zgierz informacji z Sądu Rejonowego Łódź – Śródmieście w Łodzi potwierdzającej spełnienie ustawowej przesłanki nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa mienia tego podmiotu.

(akta kontroli str. 99-100, 165-235)

Ponadto, w Starostwie na podstawie otrzymanej korespondencji wszczęto postępowania dotyczące mienia nieruchomego kolejnych dwóch podmiotów nieprzerejestrowanych, tj.:

- na podstawie wniosku z dnia 28 lutego 2018 r. właścicieli działek nabytych z byłego majątku podmiotu nieprzerejestrowanego – [REDAKTOWANE] – o udzielenie służebności dojazdu do ich działek (GN.6820.9.2018.RP). Starostwo zidentyfikowało, na podstawie ewidencji gruntów i budynków, dwie inne nieruchomości (w obrębie [REDAKTOWANE]) należące do podmiotu i prowadziło dla tych nieruchomości odrębne postępowanie (GN.6820.46.2018.RP),
- w stosunku do spółki [REDAKTOWANE] – na podstawie zawiadomienia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 2 sierpnia 2018 r. przekazującego wg właściwości do Starosty Zgierskiego wniosek byłego Dyrektora Zarządu i współnika ww. podmiotu nieprzerejestrowanego o ustalenie m.in. statusu właścicielskiego nieruchomości Spółki (GN.6820.40.2018.RP).

(akta kontroli str. 99-100, 103-104, 167-168, 239-243)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki nie wydał zaleceń ani wytycznych w sprawie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia.

(akta kontroli str. 383-392)

¹⁶ M. Aleksandrów Łódzki, m. Głowno, gm. Głowno, m. Ozorków, gm. Ozorków, gm. Parzęczew, m. Stryków, m. Zgierz, gm. Zgierz.

¹⁷ Podmioty, wobec których łącznie spełnione były warunki: a) właściciel/użytkownik wieczysty nie uiszczył podatku od nieruchomości/opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości co najmniej za 2016 r. i 2017 r., b) właścicielem/ użytkownikiem wieczystym jest jeden z podmiotów podlegający obowiązkowi wpisu do Krajowego rejestru Sądowego, c) wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie posiada informacji o zarejestrowaniu właściciela/użytkownika wieczystego w KRS oraz d) wg danych posiadanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) siedziba właściciela/użytkownika wieczystego mieści się na terenie powiatu zgierskiego.

Przeprowadzona przez NIK w toku niniejszej kontroli weryfikacja bazy 176 podmiotów mających siedzibę w powiecie zgierskim¹⁸ i nieprzerejestrowanych do 31 grudnia 2015 r. z prowadzoną w Starostwie ewidencją gruntów i budynków pozwoliła na zidentyfikowanie pięciu podmiotów, które nie wykonały obowiązku rejestracji w KRS i posiadały mienie podlegające nabyciu przez Skarb Państwa¹⁹. Według ewidencji gruntów i budynków (stan na dzień 1 stycznia 2016 r. oraz 7 kwietnia 2023 r.) podmiotom tym przysługiwało następujące mienie nieruchomości:

- prawo użytkowania wieczystego nieruchomości²⁰, której właścicielem była [REDAKTOWANE] (działka nr [REDAKTOWANE] o pow. 0,0969 ha, obręb [REDAKTOWANE]),
- prawo własności nieruchomości²¹ – działki: nr [REDAKTOWANE] (obręb Zgierz 114), nr [REDAKTOWANE] (obręb [REDAKTOWANE]), nr [REDAKTOWANE] (obręb [REDAKTOWANE]), nr [REDAKTOWANE] (obręb [REDAKTOWANE]) o łącznej pow. 1,0048 ha. W posiadaniu dwóch podmiotów znajdowały się łącznie dwa budynki (wg karty środka trwałego: pozostałe budynki niemieszkalne, mieszkalne) o łącznej pow. zabudowy 438 m²,
- prawo samoistnego posiadania nieruchomości²² (działka nr [REDAKTOWANE] o pow. 0,0145 ha, obręb [REDAKTOWANE]).

W okresie objętym kontrolą Starosta nie podjął wystarczających działań w kierunku ustalenia podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia z terenu powiatu zgierskiego, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 381-382, 521-617, 720-721)

3. W okresie objętym kontrolą w Starostwie podejmowano działania w celu ustalenia liczby nieruchomości należących do [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] oraz ustalenia prawa własności. Działania te obejmowały: gromadzenie wypisów oraz wyrysów z ewidencji gruntów i budynków, weryfikację ksiąg wieczystych oraz kierowanie wniosków do Sądu Rejonowego w Zgierzu V Wydział Ksiąg Wieczystych o dokonanie stosownych wpisów do ksiąg wieczystych. Dodatkowo, w 2018 r. Starostwo pisemnie zwróciło się do podmiotu [REDAKTOWANE] o ustalenie jego mienia. Z otrzymanej odpowiedzi wynikało, że ww. podmiot, poza działką nr [REDAKTOWANE] i zlokalizowanym na niej budynkiem nie posiada innego mienia.

(akta kontroli str. 101-235, 383-392)

W okresie objętym kontrolą, w Starostwie nie podjęto natomiast innych działań (poza ww.), mających na celu ustalenie danych wynikających m.in. z dokumentów rejestrowych, sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności. W ramach podejmowanych działań nie ustalono składników mienia podlegającego nabyciu, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 101-235, 722-726)

Roszczenia wierzycieli (tj. jednego z banków oraz Gminy Zgierz²³, przysługujące tym podmiotom wobec spółki [REDAKTOWANE], nie były dochodzone przeciwko Skarbowi Państwa w terminie roku od chwili nabycia mienia przez Skarb Państwa, na podstawie art. 9 ust. 2c ustawy wprowadzającej KRS. Z uwagi na całkowite wygaśnięcie należności podatkowych na rzecz Gminy Zgierz oraz spłatę kredytu

¹⁸ Baza uzyskana przez NIK z Głównego Urzędu Statystycznego.

¹⁹ Fakt nieprzerejestrowania podmiotów potwierdziła informacja Sądu Rejonowego dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi.

²⁰ [REDAKTOWANE]

²¹ [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE]

²² [REDAKTOWANE]. W akcie notarialnym Rep. A nr [REDAKTOWANE] z 28 czerwca 2000 r. zapisano, że „strony wydają na rzecz [REDAKTOWANE] działkę nr [REDAKTOWANE] o pow. 145 m. przenosząc tym samym jej posiadanie”.

²³ Hipoteki: wpisana na rzecz banku umowna zwykła w wysokości 180.000 zł oraz wpisana na rzecz Gminy Zgierz hipoteka przymusowa zwykła w kwocie 13.817,90 zł i hipoteka przymusowa do sumy 44.214,40 zł.

w banku, księga wieczysta nieruchomości Skarbu Państwa przejętej po [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] nie zawierała wpisów w dziale IV.

(akta kontroli str. 119-137, 145-164, 178-183, 191-213, 215-219)

4. W okresie objętym kontrolą, w Starostwie w niewystarczającym stopniu funkcjonowały mechanizmy kontrolne w ramach zasad organizacji systemu kontroli zarządczej²⁴ oraz zasad zarządzania ryzykiem²⁵. Nie zapewniono bowiem realizacji celów i zadań obejmujących identyfikację podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 383-395, 640-700)

5. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie występowało do Wojewody Łódzkiego o środki finansowe z dotacji na zadania dotyczące identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia.

(akta kontroli str. 383-392)

Starosta wyjaśnił, że problemami organizacyjnymi utrudniającymi prawidłową realizację zadań z zakresu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia były m.in. brak wyposażenia w narzędzia umożliwiające skuteczne poszukiwanie mienia, brak publicznego rejestru podmiotów nieprzerejestrowanych ze wskazaniem ostatniej siedziby podmiotu, brak możliwości ustalenia we własnym zakresie wykazu nieruchomości należących do podmiotów nieprzerejestrowanych mających ostatnią siedzibę na terenie danego powiatu, a położonych w innych powiatach. Wyjaśnił ponadto, że dużym ułatwieniem dla realizacji przedmiotowego zadania byłoby stworzenie listy podmiotów nieprzerejestrowanych, zawierającej informacje o ostatniej siedzibie podmiotu, dacie wykreślenia z rejestru, która dostępna byłaby w trybie online.

(akta kontroli str. 383-392)

Wydatki związane z przejęciem mienia podmiotów nieprzerejestrowanych wyniosły łącznie 33.362,86 zł i dotyczyły opłaty za podatek od nieruchomości oraz za wykonanie operatu szacunkowego dla działki nr 437/48.

(akta kontroli str. 342-353, 751-753)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych²⁶ nie zapewnił właściwego nadzoru nad skutecznym funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej.
 - a. Starosta nie zapewnił bowiem sprawnego funkcjonowania Starostwa w zakresie realizowania jego zadań obejmujących identyfikację podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia, które to mienie z mocy prawa zostało nabyte przez Skarb Państwa. I tak:
 - Starosta od 2016 r. do 2023 r., tj. przez okres siedmiu lat nie podjął wystarczających działań w kierunku identyfikacji pięciu podmiotów nieprzerejestrowanych (i ich mienia), które nie dokonały skutecznej rejestracji w KRS i których mienie z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2016 r. zostało nabyte przez Skarb Państwa, pomimo iż dostępne w Starostwie dane wskazywały na istnienie mienia takich podmiotów, co było działaniem nierzetelnym.

²⁴ Zarządzenie nr 120.20.2011 Starosty Zgierskiego z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli zarządczej, ze zm., zw. dalej: regulaminem kontroli zarządczej.

²⁵ Zarządzenie nr 120.92.2014 Starosty Zgierskiego z dnia 16 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Zgierzu i pozostałych jednostkach organizacyjnych Powiatu Zgierskiego, ze zm., zw. dalej organizacją systemu kontroli zarządczej.

²⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).

Kontrola NIK wykazała – na podstawie analizy danych z Głównego Urzędu Statystycznego oraz danych z ewidencji gruntów i budynków Starostwa – pięć podmiotów, które nie złożyły w ustawowym terminie wniosku o wpis do KRS, posiadających mienie (działki oraz budynki) podlegające przejęciu na rzecz Skarbu Państwa z dniem 1 stycznia 2016 r.,

- w przypadku dwóch zidentyfikowanych podmiotów, działania Starostwa ograniczyły się wyłącznie do ustalenia liczby działek pozostałych po zidentyfikowanych podmiotach nieprzerejestrowanych oraz własności nieruchomości, a nie całego mienia. Starosta nie podejmował działań prowadzących do identyfikacji mienia ruchomego, a także nie gromadził dokumentacji obejmującej akty założycielskie, sprawozdania z działalności, nie ustalał udziałowców, członków oraz organów, w tym wydanych przez nich uchwał lub zarządzeń, nie pozyskiwał ksiąg rachunkowych, nie ustalał wysokości wniesionych udziałów oraz czy udziały te nadal stanowią mienie tych podmiotów.

W konsekwencji niezidentyfikowania podmiotów i ich mienia, które w ww. dacie przeszły na własność Skarbu Państwa, Starosta nie wydawał decyzji stwierdzających nabycie mienia tych podmiotów, nie gospodarował i nie zarządzał tym mieniem, nie podjął działań w celu ujawnienia praw należnych Skarbowi Państwa w księgach wieczystych, nierzetelnie prowadził rejestr ewidencji gruntów i budynków, nie wprowadził zmiany zapisów w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, nie składał do właściwego organu podatkowego deklaracji na podatek od nieruchomości należny w związku z przejęciem nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i nie uiszczał tego podatku oraz nie uiszczał opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Starosta wyjaśnił, że ustawodawca nałożył na starostów nowe obowiązki związane z nieodpłatnym nabyciem z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2016 r. przez Skarb Państwa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, ale nie wyznaczył starostom terminu na dokonanie identyfikacji mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, wszczęcia i rozstrzygnięcia postępowania 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. Starosta wyjaśnił również, że na starostach nie ciąży obowiązek podejmowania z urzędu szczególnych czynności dotyczących przejętego mienia, a obowiązujące przepisy prawa nie przewidują procedur mających na celu pozyskanie informacji o nieprzerejestrowanych podmiotach, ich majątku oraz ewentualnym zadłużeniu.

NIK wskazuje, że na podstawie art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS, Starosta Zgierski – Skarb Państwa nabył z dniem 1 stycznia 2016 r. nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów wpisanych do ówczesnego rejestru handlowego/spółdzielni, które nie złożyły do 31 grudnia 2015 r. skutecznie wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. Tym samym zobowiązany został do wykonywania zadań, w tym tych, o których mowa w art. 9 ust. 2i i 2j ww. ustawy. Ponadto, Starosta zobowiązany został – na podstawie ustawy o zarządzaniu mieniem²⁷, czy ugn – do zarządzania

²⁷ Zgodnie z obowiązującym do dnia 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,

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 starostę obliguje go do dokonywania wszelkich możliwych działań w kierunku identyfikacji takich podmiotów oraz ustalenia wszystkich składników ich mienia.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również, że do właściwego gospodarowania mieniem niezbędne było rzetelne ustalenie, na podstawie stosownych dokumentów, składników tego mienia bądź jego braku. Zdaniem NIK, w tym zakresie Starosta miał możliwość podjęcia z urzędu przewidzianych prawem szeregu działań, które pozwoliłyby na ustalenie tych składników mienia, tj.: ustalenie 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, czy aportem oraz, czy podmioty posiadały (bądź nie) środki transportu.

(akta kontroli str. 101-235, 379-392, 521-630, 640-697, 721-726)

Pomimo powyższych nieprawidłowości, ówczesny Naczelnik WGN w informacji o stanie kontroli zarządczej²⁸ za 2016 r. i 2017 r. podał, że w WGN „funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”.

(akta kontroli str. 698-699)

b. Starosta, w ramach systemu kontroli zarządczej nie zapewnił:

- składania przez Naczelnika WGN do Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli informacji o stanie kontroli zarządczej Wydziału Gospodarki Nieruchomościami za 2018 r. i 2019 r., wbrew Zasadom monitorowania i dokumentowania samooceny systemu kontroli zarządczej, stanowiącym załącznik nr 3 do regulaminu kontroli zarządczej. Starosta wyjaśnił, że brak informacji o stanie kontroli zarządczej WGN za 2018 r. i 2019 r. spowodowane było jednorazowym, incydentalnym niedopatrzeniem, wynikającym z konieczności tradycyjnego/papierowego dokumentowania tego systemu oraz dodatkowo bardzo dużymi problemami organizacyjnymi, z jakimi zmagaly się JST w dobie początków pandemii koronawirusa,
- sporządzania i składania przez Koordynatora kontroli zarządczej do Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli informacji o stanie kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Zgierzu za lata 2016-2019, wbrew § 5 ust. 5 pkt 2 załącznika nr 3 do regulaminu kontroli zarządczej oraz przedkładania przez Biuro Staroście zbiorczej informacji o stanie kontroli zarządczej w powiecie zgierskim za lata 2016-2019, wbrew § 5 ust. 7 tego załącznika. Starosta wyjaśnił, że przepis ten miał w istocie charakter zapisu martwego, o czym świadczy fakt, iż na dzień przeprowadzania niniejszej kontroli jest

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.

²⁸ Informacje składane przez kierowników komórek organizacyjnych na podstawie Zasad monitorowania i dokumentowania samooceny systemu kontroli zarządczej oraz udzielania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej (zw. dale zasadami monitorowania i dokumentowania samooceny systemu kontroli zarządczej), stanowiących załącznik nr 3 do regulaminu kontroli zarządczej.

on przepisem uchylonym (od 2020 r.), a w okresie jego obowiązywania był realizowany wyłącznie na poziomie komórek organizacyjnych urzędu i jednostek organizacyjnych powiatu.

(akta kontroli str. 640-697, 736-746)

2. Od dnia zatrudnienia w Starostwie inspektora realizującego zadania związane z nieodpłatnym nabywaniem mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych, tj. od 21 stycznia 2019 r. Starosta – do dnia 31 maja 2019 r. – nie określił dla ww. zakresu obowiązków, czynności, uprawnień i odpowiedzialności. Powyższe było działaniem nierzetelnym, jak również było sprzeczne z przepisami rozdz. II A pkt 3 załącznika do Komunikatu Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁹, zgodnie z którym aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Starosta wyjaśnił, że podczas pierwszej umowy na czas określony pracownica ta wykonywała polecenia ustne Naczelnika WGN.

(akta kontroli str. 52-68, 383-392)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia proces identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku, gdyż Starosta nie zidentyfikował pięciu podmiotów, które z dniem 1 stycznia 2016 r. nie zostały przerejestrowane do KRS oraz nie przejął mienia tych podmiotów należnego Skarbowi Państwa. W tym zakresie Starosta nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją tych zadań przez pracowników Starostwa. Natomiast w przypadku podmiotów nieprzerejestrowanych, które Starosta zidentyfikował, ograniczył ustalanie ich mienia do własności i liczby nieruchomości.

ORBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Działania wynikające z przejmowania majątku

1. Starosta, na podstawie art. 9 ust 2i ustawy wprowadzającej KRS, wydał trzy decyzje stwierdzające nabycie przez Skarb Państwa – Starostę Zgierskiego nieodpłatnie, z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2016 r. mienia (na podstawie art. 9 ust. 2b ww. ustawy), pozostałego po:

- [REDAKTOWANE] – prawo własności nieruchomości niezabudowanej (udział Skarbu Państwa w działce nr [REDAKTOWANE] o pow. 0,6729 ha – 22/33 oraz w działkach nr [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] o łącznej pow. 0,7634 ha – 1/1), stanowiące teren dróg lokalnych/ dojazdowych,
- przedsiębiorstwie wielobranżowym [REDAKTOWANE] – prawo własności nieruchomości zabudowanej (udział Skarbu Państwa w działce nr [REDAKTOWANE] o pow. 0,2461 ha – 1/1).

Ponadto, Starosta Zgierski wydał decyzję stwierdzającą nabycie mienia (nieruchomość niezabudowana położona w Aleksandrowie Łódzkim, siedem działek o łącznej pow. 9,435 ha) po podmiocie [REDAKTOWANE] mającego siedzibę w Łodzi przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta Łodzi. Decyzja ta została przekazana Staroście S, właściwego ze względu na ostatnią siedzibę podmiotu nieprzerejestrowanego, tj. Prezydentowi Miasta Łodzi³⁰. Decyzji nadano klauzulę ostateczności.

²⁹ Rozdz. II A pkt 3 załącznika do Komunikatu Ministra Finansów Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych; Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

³⁰ Nieruchomość przekazana przez Starostę S do [REDAKTOWANE].

Ww. decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 ustawy Kpa³¹, właściwy organ odwoławczy i reprezentację Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 99-102, 138-139, 165-166, 236-238, 383-392, 721-722, 727-735)
W aktach ww. spraw zgromadzone były dokumenty w postaci postanowień Sądu Rejonowego dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi, potwierdzające, że ww. podmioty nie złożyły wniosku o wpis do KRS.

(akta kontroli str. 108-111, 169, 246-248, 727-735)
W Starostwie nie prowadzono postępowań w sprawie nabycia z mocy prawa mienia pozostającego po podmiotach, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy wprowadzającej KRS.

(akta kontroli str. 99-100)
Wobec jednego z podmiotów nieprzerejestrowanych, tj. ██████████, prowadzone było postępowanie egzekucyjne, w wyniku którego Urząd Skarbowy w Zgierzu nie zidentyfikował i nie pozyskał składników mienia, dlatego też – z uwagi na bezskuteczność egzekucji – w 2017 r. umorzył postępowanie³².

(akta kontroli str. 396-504)
2. W okresie objętym kontrolą, nie wystąpiły przypadki zaspokojenia roszczeń wierzycieli podmiotów z nabytego mienia oraz przypadki dochodzenia praw do tego mienia.

(akta kontroli str. 119-137, 145-164, 178-183, 191-213, 215-219)
3. W ramach prowadzonych trzech postępowań Starosta składał do Sądu Rejonowego w Zgierzu V Wydział Ksiąg Wieczystych wnioski o ujawnienie prawa własności Skarbu Państwa w księgach wieczystych, w terminach od dwóch do 10 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji Starosty o nabyciu z mocy prawa mienia podmiotów³³.

(akta kontroli str. 119-122, 145-149, 186-189)
4. We wszystkich przypadkach przejętego mienia wprowadzono zmianę zapisów w prowadzonej ewidencji gruntów i budynków – na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne, tj. wykazano właściciela nieruchomości – Skarb Państwa i inne podmioty, w których władaniu/gospodarowaniu znajdowały się te nieruchomości. Ponadto, wprowadzono zmiany w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1c ugn.

W ewidencji gruntów i budynków wskazane zostały niewłaściwe dane nieruchomości, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 112, 116-117, 140-141, 176, 184, 220-221, 754)
Żadnemu ze zidentyfikowanych podmiotów nieprzerejestrowanych, których mienie z mocy prawa przeszło na Skarb Państwa, nie przysługiwało prawo do użytkowania wieczystego gruntów.

(akta kontroli str. 112, 116-117, 140-141, 176, 184, 220-221)
5. W latach 2019-2023 Starosta składał deklaracje na podatek od nieruchomości przejętej po ██████████, przy czym deklaracje za lata 2016-2018 złożył dopiero w odpowiedzi na wezwanie Wójta Gminy Zgierz w 2019 r.

³¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego; Dz. U. z 2022 r. poz. 2000.

³² Informacja uzyskana w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Naczelnika Urzędu Skarbowego w Zgierzu.

³³ Dwa dni od dnia uprawomocnienia się decyzji Starosty o nabyciu działki nr ██████████ po ██████████, 10 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji Starosty o nabyciu działki nr ██████████ oraz sześć dni od dnia uprawomocnienia się decyzji Starosty o nabyciu działek nr ██████████ i ██████████ po ██████████.

Ponadto, w 2018 r. Starosta złożył deklarację na podatek rolny od nieruchomości przejętej po [REDAKTOWANE], a w 2019 r. – od nieruchomości przejętej po [REDAKTOWANE].³⁴

Nieterminowe składanie deklaracji podatkowych oraz nieskładanie korekt deklaracji opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 190, 257-341, 618-630, 747-750)

W latach 2019-2022 podatek od nieruchomości uiszczany był w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia, zgodnie z art. 3 ust. 9 pkt 3 ugn, przy czym podatek za lata 2016-2018 uiszczony został w styczniu 2019 r.

Nieterminowe uiszczanie należności podatkowych opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 342-353, 383-392)

6. Na dzień 21 marca 2023 r. Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę był właścicielem jednej nieruchomości, tj. działki nr [REDAKTOWANE] pow. 0,2461 ha, zabudowanej budynkiem niemieszkalnym, nabytej po [REDAKTOWANE]. Według karty środka trwałego nr 000-1 (data przyjęcia 31 grudnia 1995 r.) jej wartość wyniosła 9.042,82 zł. Nieruchomość nie była należycie zabezpieczona przez zniszczeniem i uszkodzeniem, a budynek nie został poddany w latach 2018-2023 obowiązkowym okresowym kontrolom, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 99, 165-166, 367-371, 618-630, 703-720, 736-746)

W okresie objętym kontrolą trzy działki nabyte po [REDAKTOWANE] (tj. [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE]) przekazane zostały umową darowizny na rzecz Gminy Stryków w 2020 r. i w 2021 r.³⁵, z przeznaczeniem na realizację celu publicznego, tj. pod drogę gminną, zgodnie z trybem określonym w art. 13 ust. 2a ugn.

(akta kontroli str. 99, 126-137, 153-164, 354-378, 618-630)

Starosta (za lata 2018-2022) przekazywał Wojewodzie Łódzkiemu sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, na podstawie art. 23 ust. 1a ugn, tj. w terminie do 30 kwietnia każdego roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Sprawozdania za 2019 r. i 2021 r. były sporządzone niezetelnie, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 701, 755-756)

7. W okresie objętym kontrolą, w Starostwie nie ustalono ruchomych składników mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.

(akta kontroli str. 383-392)

8. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie osiągało dochodów z tytułu gospodarowania mieniem po podmiotach nieprzerejestrowanych.

(akta kontroli str. 383-392)

9. Starosta wyjaśnił, że w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r. uznającym, że pozbawienie współników praw majątkowych wychodzi poza cel ustawy, wspólnicy, członkowie spółdzielni i inne osoby uprawnione do udziału w majątku likwidacyjnym nie podejmowali działań w celu dochodzenia swoich praw z przejętego przez Skarb Państwa majątku.

(akta kontroli str. 383-392)

³⁴ Według pozycji H „Informacja o przedmiotach zwolnionych” deklaracji, Skarb Państwa zwolniony z obowiązku podatkowego na podstawie art. 3a ustawy o podatku rolnym.

³⁵ Protokół uzgodnień z dnia 14 maja 2021 r. oraz akt notarialny Rep. A. nr [REDAKTOWANE] z 7 czerwca 2021 r. (o. [REDAKTOWANE]) oraz protokół uzgodnień z dnia 24 września 2020 r. oraz akt notarialny Rep. A. nr [REDAKTOWANE] 16 października 2020 r. (o. [REDAKTOWANE]).

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

1. W Starostwie ewidencja gruntów i budynków prowadzona była w sposób niezgodny z obowiązkami określonymi w przepisach ustawy – Prawo geodezyjne oraz ugn, a także w sposób nierzetelny. I tak:

a. nie zawierała wielkości powierzchni użytkowej budynku niemieszkalnego przejętego po [REDAKTOWANE], pomimo że Starostwo dysponowało dokumentacją źródłową pn. „Projekt zagospodarowania terenu działki nr [REDAKTOWANE] we wsi [REDAKTOWANE], ul. [REDAKTOWANE] wraz z projektem przebudowy budynku warsztatowego szwalni na dom weselny (...)”, opracowany w grudniu 1999 r., w którym określona została przez projektanta przedmiotowa wartość w wysokości 989,80 m².

Starosta wyjaśnił, że w ewidencji gruntów i budynków wprowadzone były dane w oparciu o dokumentację materialno-techniczną zgromadzoną w operacie technicznym, sporządzonym przez geodetę uprawnionego, przyjętym w dniu 25 sierpnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie uznaje stanowiska Starosty prezentowanego w wyżej wskazanych wyjaśnieniach, gdyż przedmiotem operatu nie było określenie powierzchni użytkowej budynku, na co wskazują mapy załączone do ww. operatu oraz rodzaj sprzętu – odbiornik GPS – wykorzystanego do wykonania pomiarów.

(akta kontroli str. 184, 214, 228-234, 386-392, 513-520)

b. wskazano, że budynek niemieszkalny przejęty po [REDAKTOWANE] posiadał jedną kondygnację naziemną i nie posiadał kondygnacji podziemnych, podczas gdy z „Projektu zagospodarowania terenu działki nr [REDAKTOWANE] we wsi [REDAKTOWANE], ul. [REDAKTOWANE] wraz z projektem przebudowy budynku warsztatowego szwalni na dom weselny (...)” z 1999 r. wynika, że budynek był dwukondygnacyjny, w części podpiwniczony.

Starosta wyjaśnił, że w ewidencji gruntów ujawniono dane zgodnie z operatem przyjętym do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego w dniu 25 sierpnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie uznaje wyjaśnień Starosty i wskazuje, że dwie kondygnacje oraz podpiwniczenie wykazały oględziny³⁶ przedmiotowego budynku, co potwierdziła pracownica WGN w nich uczestnicząca.

(akta kontroli str. 220, 228-234, 515-520, 618-630, 703-720)

c. nie zawarto – w przypadku wszystkich trzech nieruchomości przejętych po podmiotach nieprzerejestrowanych – informacji o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wbrew obowiązki określonymu w art. 23 ust. 1c pkt 4 ugn. Dodatkowo, w informacji z rejestru budynków nie wykazano przeznaczenia i funkcji użytkowych nieruchomości zabudowanej budynkiem przejętym po [REDAKTOWANE], co było niezgodne z art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo geodezyjne, właściciela tej nieruchomości (formy władania i udziału), wbrew art. 20 ust. 2 pkt 1 tej ustawy oraz miejsca pobytu stałego lub adresu siedziby właściciela nieruchomości, niezgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

Starosta wyjaśnił, że dane o przeznaczeniu w planie zagospodarowania przestrzennego wchodzi w zakres właściwego organu kształtującego i prowadzącego politykę przestrzenną, natomiast ewidencja gruntów i budynków posiada jedynie charakter rejestru, w którym organ ewidencyjny rejestruje stany prawne ustalone w innym trybie lub przez inne organy oraz

³⁶ Oględziny przeprowadzone w trybie art. 39 ustawy o NIK w obecności gł. specjalisty WGN.

utrzymuje operat ewidencyjny w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. Wyjaśnił ponadto, że w ewidencji gruntów i budynków wprowadzone były dane w oparciu o dokumentację materialno-techniczną zgromadzoną w operacie technicznym, przyjętym w dniu 25 sierpnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że prowadzenie, a więc i aktualizacja danych (w tym ogólnodostępnych, np. o przeznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) ewidencji gruntów i budynków, w której przedstawia się pełną i rzetelną informację na temat zasobu Skarbu Państwa należało do zadań Starosty. Tak więc, wszelkie wymagane dane powinny być uwzględnione w tej ewidencji.

(akta kontroli str. 112-113, 117-118, 140-141, 176, 184, 214, 386-392, 513-520)

2. Starosta, w związku z nieodpłatnie przejętym z dniem 1 stycznia 2016 r. mieniem nabytym po [REDAKTOWANE], nie składał w latach 2016-2018 do właściwego organu podatkowego deklaracji na podatek od nieruchomości, co było niezgodne z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach lokalnych. Deklaracje te Starosta złożył dopiero w wyniku wezwania Wójta Gminy Zgierz w 2019 r. W konsekwencji, w latach 2016-2018 Starosta nie uiszczył należnego podatku od nieruchomości w łącznej wysokości 6.585 zł. Podatek ten został uiszczony (bez odsetek) w dniu 15 stycznia 2019 r.

Starosta wyjaśnił, że organ podatkowy nie naliczył odsetek za zapłatę w 2019 r. podatku od nieruchomości, należnego za lata 2016-2018. Wyjaśnił ponadto, że deklaracje na podatek od nieruchomości złożone zostały w styczniu 2019 r. po uprawomocnieniu się decyzji, która stała się ostateczna z dniem 5 grudnia 2018 r., jak również w styczniu 2019 r. uiszczono należne podatki od ww. nieruchomości.

(akta kontroli str. 190, 257-271, 618-630, 787-789)

3. Starosta, pomimo zadeklarowania w deklaracjach od podatku nieruchomości niewłaściwej powierzchni użytkowej budynku, wbrew obowiązkowi określonemu w art. 6 ust. 9 pkt 2 ustawy o podatkach lokalnych, nie złożył korekt deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2016-2020 dotyczących mienia nieruchomego przedsiębiorstwa [REDAKTOWANE], nabytego przez Starostę zgodnie z art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS, z dniem 1 stycznia 2016 r. W konsekwencji powyższego Starosta nie dokonał również zapłaty podatku (zaległości podatkowej) wynikającego z dokonania ww. korekty deklaracji, zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 3 ww. ustawy.

Według złożonych deklaracji powierzchnia użytkowa budynku wyniosła 404 m² (która to powierzchnia była de facto powierzchnią zabudowy), natomiast wg dokumentacji źródłowej funkcjonującej w Starostwie³⁷, budynek ten miał pow. użytkową 989,80 m².

W konsekwencji powyższego, Starosta dokonał zapłaty podatku od ww. nieruchomości za okres od 2016 r. do 2020 r., w wysokości niższej niż należna, tj. w łącznej wysokości 14.871 zł. w sytuacji, gdy kwota podatku od nieruchomości przy uwzględnieniu pow. budynku 989,80 m² powinna wynieść począwszy od 2016 r. łącznie 28.618 zł.

Starosta wyjaśnił, że informacje o powierzchni użytkowej budynku Wydział Gospodarki Nieruchomościami uzyskał w kwietniu 2020 r., a dokumenty potwierdzające te informacje – w czerwcu 2020 r. Wyjaśnił ponadto, że nie były składane korekty deklaracji, gdyż organ podatkowy nie żądał takich dokumentów.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że Starostwo (Wydział Architektury i Budownictwa) już od 1999 r. dysponowało dokumentem, na podstawie którego

w deklaracjach podatkowych za lata 2021-2023 wskazano powierzchnię użytkową budynku 989,80 m². Tym samym, Wydział Gospodarki Nieruchomościami, odpowiedzialny za wykonanie obowiązków związanych z dysponowaniem mieniem, miał możliwość pozyskania ww. dokumentu z innej komórki organizacyjnej Starostwa oraz złożenia prawidłowej deklaracji dotyczącej podatku od nieruchomości. Ponadto, po uzyskaniu informacji o prawidłowej powierzchni użytkowej budynku z innego wydziału merytorycznego, Starosta winien niezwłocznie dokonać korekty wcześniejszych deklaracji i uiścić należny podatek.
(akta kontroli str. 222-235, 257-340, 383-392, 513-520, 618-630, 731-732, 736-746)

4. Starosta, w odniesieniu do jednej nieruchomości Skarbu Państwa postępował w sposób niezgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

a. Starosta, wbrew art. 23 ust. 1 pkt 4 ugn, nie zabezpieczył nieruchomości przejętej po [REDAKTOWANE] (działki oraz budynku) przed uszkodzeniem oraz przed zniszczeniem. 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 porozrzucone były butelki, szkło, stare i zniszczone donice, części rur, opony, resztki papy, kawałki desek drewnianych, resztki 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 oraz znajdowały się nieużywane czarne krzesła typu barowego. Ponadto, na ziemi leżały m.in. stare talerze, kuchenka elektryczna 4-palnikowa, fragmenty płytek podłogowych, z których część leżała na stercie talerzy, a część – odklejona, luźno na podłodze. Pomieszczenie to miało połączenie z innymi częściami 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.

Pracownica uczestnicząca w oględzinach złożyła oświadczenie do protokołu oględzin, że klucz, który był w zamku pomieszczenia nie należał do Starostwa, a znajdujące się pudła z maseczkami oryginalnie zapakowanymi oraz nieużywane czarne krzesła barowe (w tym pozostałe rzeczy) również nie stanowiły własności Starostwa. Pracownica zasugerowała, że może to być klucz byłych właścicieli, którzy nielegalnie wykorzystywali to pomieszczenie, jako swój magazyn.

Starosta wyjaśnił, że nieruchomość w części była ogrodzona, a w części graniczyła z nieruchomościami stanowiącymi własność osób fizycznych, które były ogrodzone od strony ul. [REDAKTOWANE], obecnie budynek nie wymaga podejmowania prac remontowych, które powstrzymałyby jego degradację, a uporządkowanie wnętrza, jak i terenu wokół wiąże się z poniesieniem nakładów finansowych przez Skarb Państwa, a „w przypadku przeznaczenia nieruchomości do zbycia, wydatkowanie w ten sposób środków publicznych może być niezgodne z zasadami prawidłowej gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, do czego starostowie są zobowiązani”. Wyjaśnił ponadto, że w Starostwie zostaną podjęte czynności wyjaśniające, mające na celu

ustalenie, czy byli wspólnicy Spółki nadal korzystają z przedmiotowej nieruchomości.

NIK wskazuje, iż już w 2018 r. ww. nieruchomość została zaplanowana do sprzedaży. Niezrozumiałym jest więc brak działań ze strony Starosty, by tę nieruchomość przygotować do zbycia, a przede wszystkim należyce ją utrzymywać i zabezpieczyć przed uszkodzeniem i zniszczeniem. Dopiero w trakcie kontroli NIK, Starostwo podjęło działania w tej sprawie i wystąpiło do Urzędu Gminy Zgierz z wnioskiem o przestanie aktualnego wypisu i wyrysu, niezbędnego do sporządzenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia (w maju 2023 r.) oraz zleciło wykonanie operatu szacunkowego w celu sprzedaży tej nieruchomości (w czerwcu 2023 r.).

(akta kontroli str. 77-86, 701-720, 731-732, 736-746)

W wyniku oględzin ww. nieruchomości stwierdzono bezpośrednio niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego w zakresie zagrożenia pożarowego. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, podjęto działania w celu częściowego usunięcia zagrożenia, polegające na zamknięciu pomieszczenia, które nie posiadało drzwi wejściowych. W sprawie swobodnego dostępu osób trzecich Starosta wysłał do potencjalnych wykonawców zapytanie ofertowe dotyczące wykonania usługi wyznaczenia granic nieruchomości, a po wykonaniu tej usługi zobowiązał się do skierowania wniosku do Wojewody Łódzkiego o przyznanie środków finansowych na wykonanie ogrodzenia nieruchomości w części, w której brakuje tego ogrodzenia oraz na uporządkowanie terenu i budynku.

(akta kontroli str. 703-720, 757-786)

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 Zgierzu³⁸.

(akta kontroli str. 790-803)

- b. Starosta w czasie użytkowania obiektu budowlanego, przejętego po przedsiębiorstwie ██████████ posadowionego na działce nr ████████, nie poddawał tego obiektu obowiązkowym okresowym kontrolom, wbrew art. 62 ustawy Prawo budowlane³⁹. Ponadto, Starosta wbrew obowiązkowi określonymu w art. 64 ust. 1 oraz w art. 60b ust. 1 tej ustawy, w okresie od listopada 2018 r. (tj. od przejęcia nieruchomości decyzją Starosty) nie założył i nie prowadził dla ww. obiektu Książki Obiektu Budowlanego.

Starosta wyjaśnił, że nie posiadał żadnej dokumentacji przekazanej od poprzedniego właściciela dotyczącej stanu technicznego, prawnego lub architektonicznego budynku, pozwalającym na prawidłową realizację obowiązków wynikających z ustawy Prawa budowlanego. Wyjaśnił ponadto, że nie zostały spełnione żadne z przesłanek warunkujących obowiązek założenia książki obiektu w rozumieniu art. 60c Prawa budowlanego, a zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, do dnia 31 grudnia 2023 r. właściciel i zarządca obiektu budowlanego mogą założyć książkę obiektu budowlanego zgodnie z art. 64 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.

³⁸ Kontrola przeprowadzona przez Powiatową Państwową Straż Pożarną w Zgierzu, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

³⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, zw. dalej ustawą Prawo budowlane.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że obowiązek prowadzenia Książki Obiektu Budowlanego był wymagany w terminie przejęcia ww. nieruchomości.
(akta kontroli str. 184, 221, 225-226, 618-630, 731-733)

5. Sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za lata 2019 i 2021 składane Wojewodzie Łódzkiemu sporządzane były w sposób nierzetelny, gdyż w sprawozdaniach:

- za 2019 r. w ogóle nie uwzględniono działki nr [REDAKTOWANO] przejętej po [REDAKTOWANO], która to działka decyzją Starosty Zgierskiego z 26 lipca 2018 r. została nabyta po ww. podmiocie do zasobu Skarbu Państwa i do września 2020 r. pozostawała w gospodarowaniu Starosty,
- za 2021 r. błędnie uwzględniono działki nr [REDAKTOWANO] i nr [REDAKTOWANO] przejęte po [REDAKTOWANO] w liczbie nieruchomości nierozdysponowanych, podczas gdy zostały one w 2021 r. przekazane w drodze darowizny.

Starosta wyjaśnił, że spowodowane to było przeoczeniem i omyłką pracownika.

(akta kontroli str. 101-102, 138-139, 153-164, 701-702, 736-746)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta prawidłowo wydawał decyzje stwierdzające nabycie mienia przez Skarb Państwa, podejmował działania w celu niezwłocznego ujawnienia praw należnych Skarbowi Państwa w księgach wieczystych oraz w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Jednocześnie, za nieprawidłowe NIK uznała niewłaściwe ewidencjonowanie nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków, nienależyte gospodarowanie nabytym mieniem, w tym niezabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem i przed zniszczeniem dostępem osób trzecich, nieobjęcie nieruchomości obowiązkowym okresowym kontrolom, nieterminowe składanie deklaracji na podatek od nieruchomości oraz nieterminową zapłatę należnego podatku za lata 2016-2018, a także nieskładanie korekt deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2016-2020 i nierzetelne sporządzanie sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2019 r. i 2021 r.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski pokontrolne

1. zidentyfikowanie wszystkich podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich mienia, a następnie wydanie decyzji stwierdzających nabycie mienia nieruchomości tych podmiotów przez Skarb Państwa,
2. zapewnienie w ewidencji gruntów i budynków zgodności danych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa ze stanem faktycznym,
3. złożenie korekt deklaracji na podatek od nieruchomości w odniesieniu do mienia przejętego po podmiocie nieprzerejestrowanym [REDAKTOWANO] z uwzględnieniem właściwej powierzchni użytkowej budynku, i wpłatę podatku należnego,
4. zagwarantowanie objęcia obowiązkowymi kontrolami okresowymi budynku przejętego po podmiocie [REDAKTOWANO] oraz prowadzenie dla tego budynku Książki Obiektu Budowlanego, zgodnie z ustawą Prawo budowlane,
5. wyegzekwowanie właściwej realizacji obowiązków wynikających z funkcjonującego w Starostwie systemu organizacji kontroli zarządczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Łódź, 27 czerwca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi

z up.

Przemysław Szewczyk
Przemysław Szewczyk
p.o. wicedyrektora

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
Piotr Walczak