



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.02.2023

Pani
Wiesława Pawłowska
Starosta Inowrocławski
Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu
ul. Mątewska 17,
88-100 Inowrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu, ul. Mątewska 17, 88-100 Inowrocław ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesława Pawłowska, Starosta Inowrocławski ² , od 20 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Tadeusz Majewski, Starosta Inowrocławski, do 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych ³ i ich majątku. 2. Działania wynikające z przejmowania majątku.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli ⁴ , 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 ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Marcin Bigos, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/54/2023 z 23 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej: „Urząd” lub „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Podmioty podlegające obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: „KRS”) zgodnie z ustawą z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 685) – dalej: „ustawa o KRS”, które były wpisane do rejestru sądowego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. 1 stycznia 2001 r.) i które do 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do KRS, w następstwie czego zostały uznane za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r. na mocy art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770, ze zm.) – dalej: „ustawa wprowadzająca KRS”.

⁴ Tj. 15 czerwca 2023 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starostwo było przygotowane do realizacji zadań związanych z przejmowaniem przez Skarb Państwa⁷ mienia podmiotów nieprzerejestrowanych. Starosta wydawał decyzje dotyczące nieodpłatnego nabycia przez SP nieruchomości we wszystkich wymagających tego sprawach. Decyzje te zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸, z zastrzeżeniem że błędnie wskazano organ odwoławczy w trzech z czterech decyzji. Starosta podjął skuteczne działania dotyczące nabytych nieruchomości w zakresie ujawnienia praw SP w księgach wieczystych, wprowadzenia zmian zapisów w ewidencji gruntów i budynków oraz w ewidencji nieruchomości zasobu SP. Przejęte nieruchomości ujmowano w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa.

Tym niemniej działania podejmowane w celu zidentyfikowania podmiotów nieprzerejestrowanych nie były w pełni rzetelne. W konsekwencji do dnia rozpoczęcia kontroli nie zidentyfikowano jednego podmiotu, który na dzień 31 grudnia 2015 r. posiadał trzy nieruchomości, podlegające nieodpłatnemu nabyciu przez Skarb Państwa. 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 ustawy wprowadzającej KRS. Ponadto nie deklarowano i nie wniesiono podatku od nieruchomości położonej w miejscowości Borkowo. W konsekwencji w latach 2016-2022 zanizono zobowiązanie podatkowe w łącznej kwocie 2,3 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku.

Opis stanu faktycznego

1.1. W obowiązujących w Starostwie regulaminach organizacyjnych¹⁰ określono organizację i zasady działania Urzędu, w tym zakres działania komórki organizacyjnej realizującej zadania związane z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych tj. Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami¹¹.

(akta kontroli str. 106-267)

W okresie objętym kontrolą prowadzenie postępowań w przedmiocie nabywania mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych powierzono dwóm pracownikom. Zadania te były nadzorowane przez Naczelnika oraz Zastępcę Naczelnika Wydziału. W listopadzie 2016 r. dwie osoby (jedna prowadząca postępowania i jedna nadzorująca czynności) uczestniczyły w szkoleniu

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej także: „SP”.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. Dalej: „kpa”.

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 Przyjęte uchwałami Rady Powiatu Inowrocławskiego nr III/20/2014 z 29 grudnia 2014 r., nr 327/2016 z 5 października 2016 r., nr 337/2020 z 30 marca 2020 r., nr 1060/2023 z 23 marca 2023 r.

¹¹ Dalej: „Wydział” lub „WGKKiGN”.

poświęconym prowadzeniu postępowań administracyjnych w oparciu o art. 9 ust. 2b i 2i ustawy wprowadzającej KRS w sprawie stwierdzenia nabycia przez Skarb Państwa z dniem 1 stycznia 2016 r. prawa własności nieruchomości będących własnością podmiotów, które nie zarejestrowały się w KRS.

(akta kontroli str. 268-271)

Zakres zadań Wydziału ustalony w regulaminach organizacyjnych, jak również zakresy czynności pracowników, którym powierzono prowadzenie postępowań w kontrolowanym zakresie, obejmowały całokształt zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że z uwagi na incydentalny charakter postępowań w sprawie nabywania przez SP mienia podmiotów nieprzerejestrowanych osoby wyznaczone do realizacji przedmiotowych postępowań działały w ramach zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami.

(akta kontroli str. 86)

W Starostwie nie opracowano wewnętrznych procedur, dotyczących prowadzenia postępowań w przedmiocie nieodpłatnego nabywania mienia podmiotów nieprzerejestrowanych. Starosta wyjaśniła, że z uwagi na incydentalny charakter działań w zakresie przejmowania mienia podmiotów nieprzerejestrowanych wykorzystywano przepisy prawa i rozwiązania stosowane w procesie gospodarowania nieruchomościami bez opracowywania szczególnych procedur wewnętrznych.

(akta kontroli str. 73)

1.2. W celu zidentyfikowania podmiotów nieprzerejestrowanych w Starostwie analizowano status prawny podmiotów, posiadających zadłużenie z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami Starosty analizowano rejestr ewidencji gruntów i budynków¹² oraz ewidencji użytkowania wieczystego, a także badano stan prawny nieruchomości opuszczonych oraz zajętych pod drogi publiczne. Wskazane działania nie doprowadziły jednak do zidentyfikowania jakichkolwiek podmiotów nieprzerejestrowanych.

(akta kontroli str. 12, 272)

W reakcji na otrzymaną korespondencję Starosta zidentyfikował cztery podmioty nieprzerejestrowane, w tym trzy posiadające ostatnią siedzibę i nieruchomości oraz jeden posiadający wyłącznie nieruchomości na terenie powiatu inowrocławskiego. W odniesieniu do tych podmiotów Starosta wystąpił o udostępnienie danych do urzędu statystycznego, właściwych urzędów gmin oraz administracji skarbowej.

(akta kontroli str. 301-303, 392-393, 487-489, 598-601)

Starosta wskazała, że w trakcie zorganizowanej przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego¹³ w 2017 r. konferencji poświęconej gospodarce nieruchomościami, na którą zaproszono przedstawicieli starostw powiatowych poruszono zagadnienia dotyczące obowiązku przejmowania przez starostów mienia podmiotów nieprzerejestrowanych do KRS. Starosta wyjaśniła, że przekazane zalecenia i wytyczne dotyczyły podejmowania działań w celu zweryfikowania statusu i majątku ujawnionego już podmiotu oraz roszczeń wierzycieli, ale nie podano uniwersalnej metody identyfikacji tego typu podmiotów. Ponadto Starosta 5 marca 2018 r. otrzymała zalecenia Wojewody w sprawie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych.

(akta kontroli str. 73, 273-277)

¹² Dalej także „EGiB”.

¹³ Dalej: „Wojewoda”.

Starosta 31 maja 2017 r. otrzymał pismo Departamentu Legislacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁴, w którym wskazano m.in.: „Nie ma podstaw do przyjęcia, że w związku z przejęciem przez Skarb Państwa mienia po nieprzerejestrowanych do KRS podmiotach starosta miałby podejmować z góry czynności w celu ustalenia jego składników”. Tym niemniej w zakończeniu podkreślono, że stanowisko zawarte w piśmie wyraża jedynie pogląd Ministerstwa Sprawiedliwości i nie ma charakteru wiążącego.

(akta kontroli str. 278-281)

W trakcie kontroli porównano wykaz 167 podmiotów nieprzerejestrowanych posiadających ostatnią siedzibę na terenie powiatu inowrocławskiego (według wykazu pozyskanego przez NIK z Głównego Urzędu Statystycznego¹⁵) z prowadzoną przez Starostę EGiB oraz ewidencją użytkowników wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa¹⁶.

Przeprowadzona analiza wykazała istnienie jednego podmiotu (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością), której trzy nieruchomości podlegały nieodpłatnemu nabyciu przez SP z dniem 1 stycznia 2016 r.:

- nr 18/26, obręb Tupadły, o powierzchni 0,1792 ha;
- nr 18/28, obręb Tupadły, o powierzchni 0,0438 ha;
- nr 18/29, obręb Tupadły, o powierzchni 0,8750 ha.

Wartość zidentyfikowanego w trakcie kontroli przez NIK mienia wynosiła 90,7 tys. zł¹⁷.

(akta kontroli str. 282-285)

1.3. Pracownicy Starostwa po otrzymaniu informacji o podmiotach nieprzerejestrowanych podejmowali czynności zmierzające do ustalenia ich mienia. Sprawdzano, czy dany podmiot posiada nieruchomości na terenie powiatu (prawo własności lub użytkowania wieczystego). Podstawową bazą pozwalającą na weryfikację, czy dany podmiot jest właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości była prowadzona przez Starostę ewidencja gruntów i budynków. WGKKiGN zwracał się z pytaniami do Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa, który sprawdzał wskazany podmiot w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców¹⁸. Ponadto dokonywano ustalenia danych z rejestru, w którym były ujęte zidentyfikowane podmioty. Jednak nie podejmowano innych dopuszczalnych czynności, tj. nie gromadzono dokumentacji obejmującej akty założycielskie, nie analizowano sprawozdań finansowych, sprawozdań z działalności oraz wydanych przez organy tych podmiotów uchwał i zarządzeń, nie pozyskano ksiąg rachunkowych oraz nie ustalano wysokości wniesionych udziałów do spółek.

(akta kontroli str. 12, 286)

Analiza EGiB nie wykazała, aby podmioty objęte decyzjami Starosty posiadały również inne niż wskazane w nich nieruchomości na terenie powiatu inowrocławskiego.

(akta kontroli str. 656)

¹⁴ Pismo z 28 kwietnia 2017 r. o sygn. DL.VIII-024-79/17.

¹⁵ Dalej: „GUS”.

¹⁶ Pozyskane dane z GUS oraz ww. ewidencje przeszukano pod kątem REGON, NIP, nazw/fragmentów nazw lub innych wyrazów kluczowych z wykazu podmiotów GUS, w tym celu wykorzystano funkcję w Excel wyszukaj.pionowo.

¹⁷ Wartość nieruchomości oszacowano na podstawie średnich cen gruntów wg GUS - ceny zakupu / sprzedaży użytków rolnych w IV kwartale 2022 r. wg województw obowiązujące od dnia 10 maja 2023 r. ([link](#), dostęp: 7 czerwca 2023 r.).

¹⁸ Dalej: „CEPiK”.

1.4. Zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego nadzór nad wykonywaniem zadań w zakresie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia sprawował bezpośrednio Starosta, która była na bieżąco informowana o ujawnieniu podmiotów nieprzerejestrowanych oraz o możliwości zagospodarowania przejętych nieruchomości.

(akta kontroli str. 74, 116, 127-128, 173, 188)

1.5. W ocenie Starosty realizację zadań z zakresu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia utrudniał ograniczony wpływ czasu dostęp do archiwalnych dokumentów i informacji o podmiotach, co wydłużało prowadzenie postępowań.

(akta kontroli str. 13)

W okresie objętym kontrolą Starosta wystąpił do Wojewody o dodatkowe środki na realizację zadań dotyczących podmiotów nieprzerejestrowanych w wysokości:

- 45,0 tys. zł na uprzętnięcie wraz z wywozem i utylizacją odpadów oraz na dokonanie wycinki samosiejek wraz z korzeniami z terenu nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa;
- 10,0 tys. zł na wykonanie prac geodezyjno-kartograficznych dotyczących nieruchomości, w szczególności na podział nieruchomości gruntowej.

(akta kontroli str. 647, 653)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Starostwie nie podejmowano wystarczających działań dotyczących ustalenia podmiotów nieprzerejestrowanych, posiadających majątek podlegający przejęciu na rzecz Skarbu Państwa. W konsekwencji Starosta do dnia rozpoczęcia kontroli nie zidentyfikował trzech nieruchomości, które na dzień 31 grudnia 2015 r. stanowiły własności BROAGRO Sp. z o.o.¹⁹ tj.
 - działkę o powierzchni ewidencyjnej 0,1792 ha, oznaczoną w EGiB jako grunt rolny zabudowany (Br-R1IIa)
 - działkę o powierzchni ewidencyjnej 0,0438 ha, oznaczoną w EGiB jako grunt orny (R1IIa) oraz
 - działkę o powierzchni ewidencyjnej 0,8750 ha, oznaczoną w EGiB jako grunt rolny zabudowany (Br-R1IIa).

Spółka do 31 grudnia 2015 r. nie złożyła wniosku o wpis do KRS. Wartość zidentyfikowanego w trakcie kontroli przez NIK mienia wyniosła 90,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 12, 66-67, 272, 282-285)

Starosta wyjaśniła, że w stosunku do nieruchomości stanowiących własność spółki nie prowadzono żadnych postępowań. Spółka nie była zobowiązana do uiszczania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, a zatem nie było zaległości z tego tytułu. Nikt nie występował o udzielenie informacji dotyczących tego podmiotu i nie zgłaszano problemów wynikających z nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości.

(akta kontroli str. 74)

2. W Starostwie nie podejmowano wszystkich dopuszczalnych prawem działań mających na celu identyfikację mienia podlegającego nabyciu z mocy prawa przez SP, co było działaniem nierzetelnym. We wszystkich czterech postępowaniach

¹⁹ REGON 090007667, numer w rejestrze handlowym: RH-1908.

prowadzonych w przedmiocie nieodpłatnego nabycie przez Skarb Państwa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych poza pozyskaniem informacji z CEPiK nie podjęto innych czynności mających na celu ustalenie mienia ruchomego tych podmiotów, tj. nie gromadzono dokumentacji obejmującej akty założycielskie, nie gromadzono i nie analizowano sprawozdań finansowych, sprawozdań z działalności oraz wydanych przez organy tych podmiotów uchwał i zarządzeń, nie pozyskano ksiąg rachunkowych oraz nie ustalano wysokości wniesionych udziałów do spółek.

(akta kontroli str. 12, 286)

Starosta wyjaśniła, że nie ma szczegółowych przepisów jakie czynności ma obowiązek podjąć starosta i nie było wytycznych, które precyzowałyby sposób ustalania składników mienia ruchomego.

(akta kontroli str. 73)

NIK zauważa, że art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁰ definiuje mienie jako własność i inne prawa majątkowe. Zatem są to wszystkie aktywa, przysługujące określone podmiotowi²¹. W konsekwencji przedmiotem postępowania uregulowanego w art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS powinno być także mienie ruchome, a nie wyłącznie nieruchomości.

NIK podkreśla, że choć 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, jak również działania związane z ustaleniem istnienia mienia i zobowiązań przejętych przez SP, to jednak nie oznacza to, że starostowie nie mogą podejmować działań na podstawie posiadanych przez nich informacji, czy to znajdujących się w zasobach powiatu czy też od podmiotów trzecich. Na mocy art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS znajdują zastosowanie zasady dotyczące zarządzania mieniem państwowym. Obowiązująca od 1 stycznia 2017 r. ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym²² w art. 4 ust. 2 wskazuje na obowiązek zarządzania mieniem państwowym zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności. Zgodnie z art. 9 ust. 2j ustawy wprowadzającej KRS Starosta reprezentuje Skarb Państwa w postępowaniach dotyczących mienia i zobowiązań podmiotów nieprzerejestrowanych oraz innych sprawach dotyczących gospodarowania nabytym mieniem.

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo było przygotowane do realizacji zadań związanych z przejmowaniem przez Skarb Państwa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych. Tym niemniej działania podejmowane w celu zidentyfikowania podmiotów nieprzerejestrowanych nie były w pełni rzetelne. W konsekwencji do dnia rozpoczęcia kontroli nie zidentyfikowano jednego podmiotu, który na dzień 31 grudnia 2015 r. posiadał trzy nieruchomości, podlegające nieodpłatnemu nabyciu przez Skarb Państwa. Wartość zidentyfikowanych nieruchomości została oszacowana na 90,7 tys. zł. Ponadto nie podejmowano wszystkich możliwych działań mających na celu ustalenie mienia ruchomego podlegającego nabyciu przez Skarb Państwa.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.

²¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. II CSK 215/09 (Lex nr 551060).

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 973.

2. Działania wynikające z przejmowania majątku.

2.1. W objętym kontrolą okresie Starosta wydał cztery decyzje stwierdzające nabycie przez Skarb Państwa z mocy prawa, z dniem 1 stycznia 2016 r., mienia podmiotów nieprzerejestrowanych²³. Wszystkie decyzje dotyczyły nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości z terenu powiatu inowrocławskiego. Kontrola prawidłowości prowadzenia postępowań w tym zakresie wykazała, że:

- wszystkie decyzje zawierały elementy wymagane na podstawie art. 107 § 1 kpa;
- w jednej decyzji prawidłowo wskazano organ wyższego stopnia – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy, natomiast w trzech pozostałych przypadkach jako organ wyższego stopnia błędnie wskazano Wojewodę;
- w jednym przypadku wydano decyzję o stwierdzeniu nabycia przez SP mienia kółka rolniczego, co stanowiło naruszenie art. 9 ust. 2a i 2b oraz art. 10 ustawy wprowadzającej KRS;
- dane uwidocznione w księgach wieczystych znajdowały potwierdzenie w ogólnodostępnej aplikacji Geoportal, w odniesieniu do położenia i charakteru nieruchomości.

(akta kontroli str. 301-303, 392-393, 487-489, 598-601)

Na podstawie czterech decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą Starosta stwierdził nieodpłatne nabycie przez SP:

- jednej działki o powierzchni 0,69 ha, oznaczonej w EGiB jako grunt orny, wartości 48,1 tys. zł²⁴,
- dwóch działek o łącznej powierzchni 1,015 ha, oznaczonych w EGiB jako grunt orny, wartości 1 454,9 tys. zł²⁵,
- dwóch działek o łącznej powierzchni 1,0643 ha, oznaczonych w EGiB jako grunt orny, wartości 612,4 tys. zł²⁶,
- jednej działki o powierzchni 0,2116 ha, oznaczonej w EGiB jako droga, wartości 16,0 tys. zł²⁷.

(akta kontroli str. 88-102, 646)

2.2. W terminie do 1 stycznia 2017 r., tj. roku od nabycia mienia nieprzerejestrowanych podmiotów przez Skarb Państwa, do Starosty nie zostały zgłoszone nieujawnione wcześniej roszczenia względem podmiotów nieprzerejestrowanych, których mienie nabył Skarb Państwa. Nie wpłynęły także decyzje innych starostów stwierdzające nabycie przez Skarb Państwa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych z siedzibą w powiecie inowrocławskim.

(akta kontroli str. 14, 86)

2.3. We wszystkich przypadkach przejętego mienia Starosta podjął działania w celu ujawnienia praw należnych Skarbowi Państwa w księdze wieczystej.

(akta kontroli str. 17-20, 23-28, 292-296, 469-470, 474-477, 594)

2.4. We wszystkich przypadkach przejętego mienia wprowadzono zmianę zapisów EGiB. Wypisy z rejestru gruntów zawierały informacje wynikające z art. 20 ust. 2

²³ Tj. wydane na podstawie przepisów art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS.

²⁴ Wartość wskazana w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę majątkowego 3 lipca 2017 r.

²⁵ Opinia o wartości nieruchomości gruntowej sporządzona przez rzeczoznawcę majątkowego 25 maja 2023 r.

²⁶ Opinia o wartości nieruchomości gruntowej sporządzona przez rzeczoznawcę majątkowego 1 czerwca 2023 r.

²⁷ Opinia o wartości nieruchomości gruntowej sporządzona przez rzeczoznawcę majątkowego 1 czerwca 2023 r.

pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁸. Przejęte nieruchomości zostały również ujęte w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 16, 21-22, 287, 468, 658)

2.5. Wydane przez Starostę decyzje o nieodpłatnym nabyciu mienia dotyczyły łącznie sześciu nieruchomości. Pięć z nich zgodnie z danymi w EGiB stanowiło użytki rolne, zatem Skarb Państwa był zwolniony z obowiązku podatkowego na podstawie art. 3a pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym²⁹. W jednym przypadku przejęta nieruchomość stanowiła ogólnodostępną drogę wewnętrzną, która podlegała opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości³⁰. Starosta jednak nie ujmował wskazanej nieruchomości w deklaracjach podatkowych³¹.

(akta kontroli str. 301-303, 392-393, 487-489, 598-601, 645)

2.6. Starosta gospodarował wszystkimi nabytymi nieodpłatnie nieruchomościami należącymi do podmiotów nieprzerejestrowanych zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³², tj. w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Nieruchomości rzetelnie ewidencjonowano, zapewniono ich wycenę oraz zabezpieczono przed zniszczeniem. W sporządzonych i przekazanych zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami SP prawidłowo wykazano dane dotyczące nabytych nieruchomości.

(akta kontroli str. 646-653, 657)

Nieruchomość w postaci niezabudowanej działki w miejscowości Kobylnica, objęta decyzją Starosty o sygn. GN.II.6820.5.2016, została przekazana w darowiznie Gminie Kruszwica. Nieruchomość w chwili nabycia przez Skarb Państwa była wykorzystywana przez lokalną społeczność jako boisko sportowe. Rzeczoznawca majątkowy określił wartość nieruchomości w wysokości 48,1 tys. zł. Na dokonanie darowizny wyraził zgodę Wojewoda³³, a umowę zawarto w formie aktu notarialnego 23 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 646)

Protokołem zdawczo-odbiorczym z 2 czerwca 2022 r. Prezydent Miasta Kalisza, działający w imieniu Skarbu Państwa, przekazał do zasobu Skarbu Państwa - Starosty nieruchomość gruntową niezabudowaną położoną w Jacewie, gm. Inowrocław³⁴. Starosta doprowadził do uporządkowania nieruchomości, pozyskując na ten cel dotację ze środków Wojewody w wysokości 43,1 tys. zł.³⁵ W wyniku przeprowadzonego rezeźnienia cenowego wybrano przedsiębiorcę, z którym 29 listopada 2022 r. podpisano umowę na realizację jednorazowej usługi uporządkowania terenu wraz z całkowitą rekultywacją nieruchomości³⁶. Celem zagospodarowania nieruchomości Starosta wystąpił 2 marca 2023 r. z wnioskiem do Wojewody o przyznanie dotacji celowej w wysokości 10,0 tys. zł na przeprowadzenie

²⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 1990 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 333.

³⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 70) wyłączone z opodatkowania są wyłącznie drogi publiczne.

³¹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 344, dalej: „ugn”.

³³ Zarządzeniem nr 349/2017 z 22 listopada 2017 r. Wojewoda wyraził zgodę na dokonanie darowizny na rzecz Gminy Kruszwica nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej w Kobylnicy, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 16/2 o pow. 0,6900 ha z przeznaczeniem na boisko sportowe. Wykonanie Zarządzenia powierzono w imieniu Skarbu Państwa Staroście.

³⁴ Nieruchomość oznaczona geodezyjnie jako działki o numerach: 216/18 o pow. 0,5075 ha i 216/19 o pow. 0,5075 ha.

³⁵ Decyzja Wojewody z 24 października 2022 r. o sygn. WFB.I.3120.3.75.2022. Starosta wnioskował o udzielenie dotacji w wysokości 45,0 tys. zł.

³⁶ Umowa nr 456/2022.

podziału. Jak podał Starosta podział nieruchomości na osiem działek przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną pozwoli uzyskać wyższą cenę sprzedaży, dotrzeć z ofertą do szerszego kręgu potencjalnych nabywców i przyspieszy procedurę sprzedaży.

(akta kontroli str. 29, 647-653)

2.7. W okresie objętym kontrolą Starosta nie ustalił mienia ruchomego należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych.

(akta kontroli str. 73)

2.8. W okresie objętym kontrolą nie uzyskano dochodów z tytułu gospodarowania nieodpłatnie nabytym mieniem podmiotów nieprzerejestrowanych.

(akta kontroli str. 87)

2.9. Nie stwierdzono przypadku podejmowania przez wspólników, akcjonariuszy, członków spółdzielni nieprzerejestrowanych podmiotów działań w celu dochodzenia praw z przejętego majątku powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r. uznający, że pozbawienie wspólników praw majątkowych wykracza poza cel ustawy³⁷.

(akta kontroli str. 14)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta 7 marca 2017 r. wydał decyzję³⁸ w sprawie nabycia przez Skarb Państwa mienia Kółka Rolniczego w Kobylnicy, co stanowiło naruszenie art. 9 ust. 2a i 2b oraz art. 10 ustawy wprowadzającej KRS. Konsekwencją wydania wskazanej decyzji było przejście przez Skarb Państwa nieruchomości³⁹ o wartości 48,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 461-593)

Naczelnik WGKKiGN wyjaśniła: „decyzja (...) o stwierdzeniu nabycia z dniem 1 stycznia 2016 r. z mocy prawa przez Skarb Państwa nieruchomości niezabudowanej, stanowiącej mienie Kółka Rolniczego w Kobylnicy, została wydana w wyniku powszechnie przyjętej wówczas interpretacji przepisu art. 9 art. ust. 2a i 2b ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (...). Zgodnie z treścią art. 18 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (...) kółko rolnicze podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. W pełnym wypisie z księgi rejestrowej z dnia 26 września 2016 r. Sąd Rejonowy XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego w Bydgoszczy potwierdził, że Kółko Rolnicze w Kobylnicy w dniu 25 stycznia 1983 r. zostało zarejestrowane w księdze rejestrowej RKR-530. Wypis zawierał również informację, że podmiot o nazwie Kółko Rolnicze w Kobylnicy nie złożyło wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego i w związku z powyższym dotychczasowy wpis utracił moc z dniem 1 stycznia 2016 r. Z zaświadczenia Informacji Krajowego Rejestru Sądowego w Warszawie z dnia 21 października 2016 r. wynika, że Kółko Rolnicze w Kobylnicy nie zostało wpisane do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji i publicznych zakładów opieki zdrowotnej (...). Należy wskazać, że przejmowanie nieruchomości należących do nieistniejących kółek rolniczych

³⁷ Wyrok Sygn. Akt 13/18 z 11 grudnia 2019 r., uznający art. 9 ust. 2b zdanie trzecie ustawy *wprowadzającej KRS* za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sentencja została ogłoszona 17 grudnia 2019 r. (Dz. U. z 2019 poz. 2421).

³⁸ Sygn. GN.II.6820.5.2016.

³⁹ Tj. prawa własności działki nr 16/2 w obrębie 19 o powierzchni 0,6900 ha.

w ww. trybie było powszechnie praktykowane i wskazywane jako sposób regulacji w ukazujących się w tym okresie publikacjach.”

(akta kontroli str. 654)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS z dniem 1 stycznia 2016 r. SP nabywa nieodpłatnie z mocy prawa mienie podmiotów, o którym mowa w art. 9 ust. 2a. Podmiotami, których mienie podlega uwłaszczeniu z mocy prawa, są te, które:

- podlegają obowiązkowi wpisu do KRS;
- były wpisane do rejestru sądowego na podstawie przepisów obowiązujących przed 1 stycznia 2001 r. oraz
- do 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do rejestru.

Ostatnia przesłanka, dotycząca niezłożenia wniosku, może dotyczyć tylko takich podmiotów, na które obowiązek taki nałożono. Natomiast zgodnie z art. 10 ustawy wprowadzającej KRS podmiot podlegający zgodnie z przepisami ustawy o KRS obowiązkowi wpisu do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wpisany do rejestru kółek rolniczych⁴⁰ przed dniem 1 stycznia 2001 r., wpisuje się do tego rejestru z urzędu. Podmiot taki nie musi zatem składać wniosku o wpis do KRS, a tym samym nie może ponosić skutków określonych w art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS.

2. W trzech z czterech decyzji zawarto pouczenie o treści, że stronom przysługiwało prawo wniesienia odwołania, w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji, do Wojewody, 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 odwoławczych⁴¹ było Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

(akta kontroli str. 301-303, 392-393, 487-489)

Starosta wyjaśniła: „W trzech decyzjach w sprawie nabycia mienia przez Skarb Państwa wskazano, że stronie przysługuje odwołanie do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w wyniku przyjętej interpretacji art. 9a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344). W myśl powołanego przepisu organem wyższego stopnia w sprawach określonych w ustawie, rozstrzyganych w drodze decyzji przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej jest wojewoda.”

(akta kontroli str. 13)

NIK zauważa, że decyzja w sprawie nabycia mienia przez Skarb Państwa następuje w oparciu o przepisy ustawy wprowadzającej KRS. Tym samym organem wyższego stopnia będzie w niniejszym przypadku właściwe samorządowe kolegium odwoławcze, o czym stanowi przywołane orzecznictwo⁴², jak i zasady określone w art. 17 pkt 1 kpa.

3. Starosta nie ujął w składanych organowi podatkowemu – Wójtowi Gminy Inowrocław deklaracjach na podatek od nieruchomości za lata 2016-2023 nieruchomości w miejscowości Borkowo⁴³, która z dniem 1 stycznia 2016 r. z mocy prawa stała się własnością Skarbu Państwa, co stanowiło naruszenie

⁴⁰ Pod numerem RKR-530.

⁴¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 570.

⁴² 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).

⁴³ Oznaczonej identyfikatorem 040704_2.0005.6/29.

art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁴. Nabycie wskazanej nieruchomości zostało stwierdzone decyzją Starosty z 10 maja 2017 r.⁴⁵ W konsekwencji w latach 2016-2022 zaniżono podatek od nieruchomości w łącznej kwocie 2,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 287-374, 645)

Starosta wyjaśniła, że gminy zostały zawiadomione o zmianach ewidencyjnych i nabyciu prawa własności przez Skarb Państwa, a zatem miały możliwość weryfikacji obowiązku podatkowego. Brak działań wynikał z charakteru przejętych nieruchomości. Działka nr 6/29 stanowi ogólnodostępną drogę wewnętrzną, która winna być docelowo przejęta przez Gminę Inowrocław, na jej wniosek, w drodze komunalizacji. W ocenie Starosty nie ma zasadności do zachowania nieruchomości w zasobie Skarbu Państwa, a przysługiwanie Skarbowi Państwa prawa własności ma charakter przejściowy w procesie regulacji stanu prawnego.

(akta kontroli str. 14-15)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że konstrukcja podatku od nieruchomości w odniesieniu do osób prawnych opiera się na zasadzie „samoobliczenia”. Zgodnie z art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach lokalnych osoby prawne są obowiązane: składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku; odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia oraz wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości - bez wezwania - na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15. każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta wydał decyzje stwierdzające nieodpłatne nabycie przez SP nieruchomości we wszystkich wymagających tego sprawach. Decyzje zawierały wszystkie elementy wskazane w kpa, z zastrzeżeniem że błędnie wskazano organ odwoławczy w trzech z czterech decyzji. Starosta podjął skuteczne działania dotyczące nabytych nieruchomości w zakresie ujawnienia praw SP w księgach wieczystych, wprowadzenia zmian zapisów w ewidencji gruntów i budynków oraz w ewidencji nieruchomości zasobu SP. Przejęte nieruchomości ujmowano w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa.

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 ustawy wprowadzającej KRS.

Ponadto nie deklarowano i nie wnoszono podatku od nieruchomości położonej w miejscowości Borkowo, co stanowiło naruszenie przepisów o podatku od nieruchomości. W konsekwencji w latach 2016-2022 zaniżono zobowiązanie podatkowe w łącznej kwocie 2,3 tys. zł⁴⁶.

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 70. Dalej: „ustawa o podatkach lokalnych”.

⁴⁵ Sygn. GN.II.6820.6.2016.

⁴⁶ Należność główna.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski
1. Zaprzestanie wydawania decyzji stwierdzających nabycie mienia po podmiotach, o których mowa w art. 10 ustawy wprowadzającej KRS.
 2. Podejmowanie w trakcie postępowań prowadzonych na podstawie art. 9 ustawy wprowadzającej KRS działań zmierzających do ustalenia wszystkich składników mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.
 3. Zapewnienie złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości za należne okresy i zapewnienie uiszczenia tego podatku przez SP.
 4. Podjęcie niezbędnych działań w celu wydania decyzji stwierdzającej nabycie własności trzech nieruchomości w obrębie Tupadły.

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 Bydgoszczy. 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.

Bydgoszcz, 29 czerwca 2023 r.

Kontroler
(-) Marcin Bigos
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki