



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.007.02.2023

Pan
Piotr Ambroszczyk
Starosta Starachowicki
Starostwo Powiatowe
ul. dra Władysława Broniewskiego 4
27-200 Starachowice

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 Starachowicach, ul. dr Władysława Broniewskiego, 27-200 Starachowice (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Ambroszczyk, Starosta Starachowicki (dalej: Starosta) od 21 listopada 2021 r. Uprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję tę pełnili: Dariusz Dąbrowski (od 1 grudnia 2014 r.), Danuta Krępa (od 30 stycznia 2017 r.), Piotr Babicki (od 22 listopada 2018 r.). <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 5-8)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku.2. Działania wynikające z przejmowania majątku.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Jakubowska-Pióro, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/47/2023 z 4 kwietnia 2023 r.2. Iwona Reznier, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/74/2023 z 2 czerwca 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1, 309)</p>

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta nie w pełni rzetelnie realizował działania w zakresie nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.

W Starostwie nie podejmowano wszystkich dopuszczalnych prawem działań mających na celu identyfikację podmiotów nieprzerejestrowanych³ i ich majątku, prowadzących do jego nieodpłatnego nabycia na rzecz Skarbu Państwa⁴. Wobec podmiotów wskazanych jako potencjalnie nieprzerejestrowane przez Sąd Rejonowy w Kielcach⁵ i Prokuraturę Rejonową w Starachowicach ograniczono się do analizy zasobu danych zawartych w ewidencji użytkowników wieczystych nieruchomości powiatu lub Skarbu Państwa oraz bazie ewidencji gruntów i budynków. W okresie objętym kontrolą nie pozyskiwano danych z Głównego Urzędu Statystycznego⁶, 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 nieprzerejestrowanych, 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 Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

Prowadzone w Starostwie analizy zasobu danych zawartych w ewidencji użytkowników wieczystych nieruchomości powiatu lub Skarbu Państwa oraz bazie ewidencji gruntów i budynków nie były rzetelne – kontrola NIK ujawniła jeden podmiot nieprzerejestrowany, 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 Skarbu Państwa. Szacunkowa wartość prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości to 130 tys. zł, a wysokość nieuiszczonej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego – 5 tys. zł.

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 Skarbu Państwa nieruchomości, które nie zostały zagospodarowane po likwidacji lub prywatyzacji jednostki, powierzono jednemu pracownikowi Starostwa. W kontekście stwierdzonych w kontroli NIK nieprawidłowości wskazuje to na ustalenie niewystarczających mechanizmów kontroli zarządczej.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Tj. podmiotów, które do 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS) i 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: uwkrs) zostały wykreślone z KRS, a w konsekwencji utraciły osobowość prawną.

⁴ Dalej także SP.

⁵ Wydział X Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego.

⁶ Dalej: GUS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku.

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2023 zadania dotyczące nieodpłatnego nabywania przez Starostę mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych zostały przypisane Referatowi ds. Gospodarki Nieruchomościami i Mieniem Ruchomym w Wydziale Nieruchomości, Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, a od 22 stycznia 2020 r. Wydziałowi Nieruchomości, Leśnictwa i Ochrony Środowiska (dalej: Wydział GNOŚ). Z regulaminów organizacyjnych Urzędu⁸ wynika, że zakres zadań przypisanych Wydziałowi GNOŚ obejmował m.in. reprezentowanie Skarbu Państwa w sprawach dotyczących regulowania stanu prawnego nieruchomości, włączenie do zasobu Skarbu Państwa bądź zasobu powiatu nieruchomości, które nie zostały zagospodarowane po likwidacji lub prywatyzacji jednostki.

(akta kontroli str.11, 23, 40, 47, 58-59, 77-78, 88, 107-108, 117-118, 126, 137-138)

W okresie objętym kontrolą kierownikowi w Referacie ds. Gospodarki Nieruchomościami i Mieniem Ruchomym, a od 21 lutego 2020 r. głównemu specjalistcie w Wydziale GNOŚ, przypisane zostało m.in. włączenie do zasobu Skarbu Państwa nieruchomości, które nie zostały zagospodarowane po likwidacji lub prywatyzacji jednostki⁹.

(akta kontroli str. 146, 151)

W Starostwie nie określono planu działania oraz wewnętrznych procedur identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku.

Starosta wyjaśnił, że w Starostwie nie opracowano procedur dotyczących nieodpłatnego nabywania mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych. Niezależnie od tego dążono wszelkimi staraniami, aby takie podmioty zidentyfikować i przejąć ich majątek.

W pierwszej kolejności tutaj. Organ wystąpił do Sądu Rejonowego w Kielcach Wydział Gospodarczy w Kielcach z prośbą o nadesłanie wykazu podmiotów, które w wyznaczonym ustawą terminie nie złożyły wniosku o wpis do KRS. (...) Z nadesłanych informacji (...) wybrano podmioty, których ostatnią siedzibą był teren powiatu starachowickiego. W dniu 18.10.2016 r. i w dniu 16.03.2017 r. skierowano do Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru pismo z prośbą o informację, czy wskazane podmioty figurują w bazie ewidencji gruntów i budynków powiatu starachowickiego.

Niezależnie od powyższego posiadając dostęp do bazy ewidencji gruntów i budynków we własnym zakresie pracownik Wydziału Nieruchomości, Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska sprawdził wszystkie podmioty figurujące w wykazie Sądu pod kątem ustalenia majątku tych podmiotów.

Dokonano również analizy prowadzonego przez Wydział Nieruchomości wykazu nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste. (...)

Ponadto Starosta Starachowicki pismem z dnia 09.10.2018 r., znak: GNOŚ.6843.25.2018 zwrócił się do Gmin znajdujących się na terenie Powiatu Starachowickiego o dokonanie analizy w zakresie nieruchomości oddanych

⁷ 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.

⁸ Wprowadzonych uchwałami Rady Powiatu w Starachowicach: Nr V/31/2015 z 26 lutego 2015 r., Nr 63/2016 z 27 kwietnia 2016 r. ze zm., Nr 25/2017 z 7 lutego 2017 r., Nr 67/2017 z 29 maja 2017 r. ze zm., Nr 146/2018 z 28 listopada 2018 r. ze zm., Nr 49/2019 z 26 marca 2019 r. ze zm., Nr 144/2021 z 8 grudnia 2021 r., Nr 13/2022 z 25 stycznia 2022 r., Nr 30/2022 z 1 marca 2022 r.

⁹ Jeden punkt z 26, a od 21 lutego 2020 r. z 29 określających zakres obowiązków na stanowisku.

w użytkowanie wieczyste oraz analizę rejestru podatku od nieruchomości, z prośbą, aby w przypadku zidentyfikowania majątku podmiotu nieprzerejestrowanego do KRS poinformować starostę powiatu właściwego ze względu na ostatnią siedzibę takiego podmiotu.

Dodatkowo na wniosek Prokuratury Rejonowej w Starachowicach przeprowadzono postępowania wyjaśniające i wydano łącznie 43 decyzje (39 dla podmiotów dla których nie znaleziono majątku i 4 decyzje odnośnie podmiotów, które przerejestrowały się do KRS). W ramach tych postępowań skierowano zapytania do Sądu Gospodarczego w Kielcach, czy wskazane przez Prokuraturę podmioty dokonały przerejestrowania się do KRS, wystąpiono do Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru o przeanalizowanie wskazanych podmiotów w bazie ewidencji gruntów i budynków. Podobne zapytanie skierowano do Sądu Rejonowego w Starachowicach Wydział Ksiąg Wieczystych.

(akta kontroli str. 154-155)

Z ustaleń kontroli wynika, że wydano 38 decyzji o umorzeniu postępowania dla podmiotów, których majątku nie zidentyfikowano oraz pięć dla podmiotów, które posiadały wpis do KRS.

(akta kontroli str. 158-162, 242)

Starosta wskazał, że od 2016 roku, czyli od wejścia w życie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym Wojewoda Świętokrzyski ani inne organy (...) nie wydały żadnych zaleceń bądź wytycznych w sprawie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych.

Z wyjaśnień Starosty wynika, że zapoznano się z odpowiedzią na interpelację nr 8108 udzieloną przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, z której wynikało, że w związku z wejściem w życie ww. ustawy Starosta nie ma obowiązku podejmowania z urzędu czynności mających na celu pozyskanie informacji o nieprzerejestrowanych podmiotach, ich majątku oraz ewentualnym zadłużeniu, gdyż działań takich ani procedur je regulujących nie przewidują przepisy prawa.

(akta kontroli str. 293)

Na potrzeby zidentyfikowania podmiotów nieprzerejestrowanych Starosta nie pozyskiwał danych z urzędu statystycznego, nie przeglądał i nie wykonywał kopii akt w siedzibie sądu rejonowego prowadzącego KRS oraz nie kierował zapytań do urzędu skarbowego. Wyjaśnił, że wynikało to z braku wytycznych popartych przepisami, które stanowiłyby podstawę prawną do podejmowanych przez Starostów takich czynności.

(akta kontroli str. 293)

W celu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych 27 maja 2016 r. Starosta wystąpił do Wydziału X Gospodarczego Krajowego Rejestru Sądowego Sądu Rejonowego w Kielcach (dalej: Sąd lub SR w Kielcach) z prośbą o udzielenie informacji o podmiotach, które do 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do rejestru i zgodnie z art. 9 ust. 2a uwkrs należało je uznać za wykreślone z ww. rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 163)

SR w Kielcach w dniu 3 czerwca 2016 r. przesłał Staroście wykaz podmiotów, które nie dokonały przerejestrowania do KRS¹⁰ – 70 spośród nich miało siedzibę na terenie powiatu starachowickiego. Ponadto w okresie od 30 maja do 29 grudnia 2016 r. SR w Kielcach przekazał 46 zawiadomień o podmiotach nieprzerejestrowanych, przy czym tylko cztery z nich dotyczyły podmiotów innych, niż wskazane w zestawieniu przekazanym 3 czerwca 2016 r.

(akta kontroli str. 158-162, 164-216, 238-241)

¹⁰ Według stanu na 30 maja 2016 r.

W dniu 9 października 2018 r. Starosta zwrócił się do wójtów i burmistrzów gmin powiatu starachowickiego z prośbą o dokonanie analizy zasobu nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz analizy płatności podatku od nieruchomości w celu wyodrębnienia list nieruchomości, wobec których łącznie spełnione były trzy warunki:

- właściciel/użytkownik wieczysty nie uiścił podatku od nieruchomości/opłaty z tytułu użytkowania wieczystego co najmniej za rok 2016 i 2017;
- właścicielem/użytkownikiem wieczystym był jeden z podmiotów podlegający obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego¹¹;
- wójt/burmistrz/prezydent nie miał informacji o zarejestrowaniu właściciela/użytkownika wieczystego do KRS.

Starosta wskazał, że w przypadku zidentyfikowania podmiotu spełniającego powyższe kryteria informacje należało przekazać bezpośrednio do starosty powiatu właściwego ze względu na ostatnią siedzibę takiego podmiotu. Pismo wysłano do burmistrzów/wójtów/prezydentów pięciu gmin: Starachowice, Brody, Mirzec, Wąchock i Pawłów.

Odpowiedzi na pismo udzielili: Prezydent Miasta Starachowice, Wójt Gminy Brody oraz Wójt Gminy Pawłów, którzy nie zidentyfikowali podmiotów spełniających warunki określone w ww. piśmie.

(akta kontroli str. 285-288)

Ponadto 4 kwietnia 2023 r. wystąpiono do wszystkich powiatów na terenie Polski z prośbą o przeanalizowanie zasobów w zakresie majątku podmiotów nieprzerejestrowanych, których ostatnią siedzibą był teren powiatu starachowickiego i przekazanie informacji w przypadku zidentyfikowania takich podmiotów¹². Główny specjalista w Wydziale GNOŚ wyjaśniła, że powyższe pismo stanowiło kontynuację poszukiwań podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych do Starostwa nie wpłynęła ani jedna decyzja dotycząca nieodpłatnego nabycia mienia położonego na terenie powiatu starachowickiego, należącego do podmiotu mającego ostatnią siedzibę na terenie innego powiatu.

(akta kontroli str. 294-297, 306, 308)

W dniu 31 stycznia 2020 r. z Prokuratury Rejonowej w Starachowicach (dalej: Prokuratura) wpłynęły do Starosty 43¹³ wnioski o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie uregulowania stanu prawnego majątku podmiotów nieprzerejestrowanych do KRS i poinformowanie o sposobie zakończenia postępowania w ciągu miesiąca.

(akta kontroli str. 242, 246-247, 257-258, 273-274, 276-277)

Starosta na podstawie analizy zasobu danych zawartych w ewidencji użytkowników wieczystych nieruchomości powiatu lub Skarbu Państwa oraz bazie ewidencji gruntów i budynków nie zidentyfikował podmiotów nieprzerejestrowanych, które posiadałyby mienie podlegające nieodpłatnemu nabyciu na rzecz Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 289-290, 300)

W trakcie kontroli NIK zidentyfikował w bazie danych GUS jeden podmiot nieprzerejestrowany, mający prawo użytkowania wieczystego na gruntach gminy

¹¹ Stowarzyszenie, spółka: jawna, partnerska, komandytowa, komandytowo-akcyjna, z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjna; cech rzemieślniczy, izba rzemieślnicza, instytut badawczy, fundacja, spółdzielnia, związek zawodowy, przedsiębiorstwo państwowe, izba gospodarcza, przedsiębiorstwo zagraniczne.

¹² Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 25 maja 2023 r. do Starostwa nie wpłynęła odpowiedź w tym zakresie z ani jednego powiatu.

¹³ Osiem z nich znajdowało się w zestawieniu udostępnionym przez SR w Kielcach i podlegało już wcześniej weryfikacji.

Starachowice, wobec którego Starosta nie podjął żadnych działań w celu nieodpłatnego przejęcia mienia, co zostało szczegółowo omówione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 157, 299, 303)

Wskazane przez SR w Kielcach 74 podmioty zostały zweryfikowane w pierwszej kolejności w zakresie dokonania wpisu do KRS – ustalono, że sześć z 74 podmiotów miało taki wpis. Pozostałe 68 podmiotów sprawdzono w posiadanych przez Starostę bazach danych: ewidencji gruntów i budynków oraz użytkowników wieczystych z terenu gmin powiatu starachowickiego – żaden z nich w ww. ewidencjach nie figurował.

(akta kontroli str. 158-162, 217-237)

Dwa ze wskazanych przez SR w Kielcach podmiotów miały adresy na terenie powiatu skarżyskiego i ostrowieckiego. Podmioty te nie figurowały w ewidencji gruntów i budynków powiatu starachowickiego.

(akta kontroli str. 233, 235, 238-241)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że *nadesłane przez Sąd Rejonowy Wydział Gospodarczy zawiadomienia dot. podmiotów mających siedzibę w Skarżysku-Kamiennej i w Ostrowcu Świętokrzyskim zostały potraktowane jako uzupełnienie wykazu podmiotów, które Sąd nadesłał wcześniej, mające siedzibę na terenie całego województwa świętokrzyskiego. Zatem nie przesłano do starosty skarżyskiego i ostrowieckiego celem załatwienia wg właściwości. Zawiadomienie te wykorzystano do dokonania analizy majątku tych podmiotów w ewidencji gruntów i budynków.*

(akta kontroli str. 294)

W przypadku podmiotów wskazanych przez Prokuraturę Starosta wszczął postępowania w sprawie nabycia z mocy prawa przez Skarb Państwa mienia tych podmiotów i przeprowadził postępowania wyjaśniające. Z Sądu pozyskał informację, że pięć z 43 wskazanych przez Prokuraturę podmiotów przed 1 stycznia 2016 r. dokonało skutecznej rejestracji w KRS. W stosunku do pozostałych 38 podmiotów nieprzerejestrowanych ustalił, że nie widnieją one w ewidencji gruntów i budynków oraz użytkowników wieczystych z terenu gmin powiatu starachowickiego i dla każdego wydał decyzję umarzającą ze względu na nieustalenie ich majątku.

(akta kontroli str. 242, 243-245, 254-256, 269-271, 275)

Starosta wskazał, że *nie zgromadzono dokumentacji obejmującej akty założycielskie podmiotów nieprzerejestrowanych, 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. Prowadzono robocze rozmowy w zakresie identyfikacji posiadanych środków transportu w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. Ustalono, że dane które zostały nadesłane przez Sąd Gospodarczy w Kielcach są niewystarczające, aby w sposób jednoznaczny zidentyfikować majątek podmiotów nieprzerejestrowanych.*

(akta kontroli str. 293-294)

W Starostwie nie opracowano procedur wewnętrznych związanych z poszukiwaniem podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich mienia.

(akta kontroli str. 289-290, 300, 303)

Starosta wskazał, że *pomocne w identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku byłoby wypracowanie jasnych i jednolitych procedur i czynności, które organ musi dopełnić, aby zrealizować nałożony przez ustawę obowiązek ochrony mienia Skarbu Państwa. Tymczasem do ustawy nie wydano przepisów wykonawczych (...) wskazujących, jakie czynności starostowie powinni podjąć (...), a Wojewoda Świętokrzyski ani inne organy (...) działające w imieniu Skarbu Państwa nie wydały*

żadnych zaleceń bądź wytycznych w sprawie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych.

Jedyną dostępną wskazówką była odpowiedź na interpelację nr 8108 udzielona przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, że „Wejście w życie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym i powiązane z nim przejęcie przez skarb Państwa mienia nieprzerejestrowanych podmiotów nie skutkuje koniecznością podjęcia przez starostę szczególnych czynności dotyczących przejętego mienia. Starosta nie ma obowiązku podejmowania z urzędu, od dnia wejścia w życie ustawy, czynności mających na celu pozyskanie informacji o nieprzerejestrowanych podmiotach, ich majątku oraz ewentualnym zadłużeniu, gdyż działań takich ani procedur je regulujących nie przewidują przepisy prawa. Obowiązek podjęcia przez Starostę stosownych działań w odniesieniu do majątku nieprzerejestrowanych podmiotów powstanie, jeżeli ujawni się informacja o mieniu podlegającym przejęciu”.

(akta kontroli str. 155)

Dyrektor Wydziału GNOŚ wyjaśniła również, że: Po wejściu w życie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym tut. Organ wystąpił do Sądu Rejonowego w Kielcach prowadzący KRS z prośbą o nadesłanie wykazu podmiotów, które w wyznaczonym ustawą terminie nie złożyły wniosku o wpis do KRS. W odpowiedzi Sąd nadesłał wykaz takich podmiotów (...) jednoznaczna ich identyfikacja była bardzo utrudniona, ponieważ nadesłany wykaz zawierał szereg błędów i nieścisłości odnośnie nazw podmiotów, adresu ich siedziby. Dla niektórych podmiotów nie był wskazany adres, dla niektórych adres nieaktualny. Nazwy podmiotów były wskazane z błędami. Nadesłany przez Sąd Gospodarczy wykaz nie zawierał takich danych jak nr REGON czy NIP, które by w sposób jednoznaczny pozwoliły zidentyfikować te podmioty oraz odszukać ich majątek. Z powodów wskazanych powyżej tut. Organ nie mógł w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości dokonać analizy bazy Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, w zakresie posiadania przez podmioty nieprzerejestrowane ewentualnego majątku ruchomego.

Po wejściu w życie ww. ustawy tut. Organ przeanalizował jakie czynności może podjąć aby pozyskać dane niezbędne do identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych. Stwierdzono, że głównym i najbardziej wiarygodnym źródłem danych o takich podmiotach jest Sąd Rejonowy w Kielcach prowadzący KRS, do którego zwrócono się o nadesłanie danych. Z tego powodu nie analizowano takiej dokumentacji jak akty założycielskie podmiotów nieprzerejestrowanych, 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. Żaden organ wyższego szczebla działający w imieniu Skarbu Państwa, nie wskazał, że takie czynności należy podjąć, aby w sposób prawidłowy dokonać identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych.

(akta kontroli str. 298)

Starosta nie wystąpił do Wojewody Świętokrzyskiego o dodatkowe środki na realizację zadania polegającego na nieodpłatnym nabyciu mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.

(akta kontroli str. 155)

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

1. W Starostwie nie podejmowano wszystkich dopuszczalnych prawem działań mających na celu identyfikację podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku, prowadzących do jego nieodpłatnego nabycia na rzecz Skarbu Państwa, co było działaniem nierzetelnym. W okresie objętym kontrolą nie pozyskiwano danych z urzędu statystycznego. W odniesieniu do zidentyfikowanych podmiotów nieprzerejestrowanych¹⁴, 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 nieprzerejestrowanych, 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 Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

(akta kontroli str. 154-155, 157, 163, 289-290, 293, 299-300, 303)

Starosta wyjaśnił, że nie podejmowano wszystkich czynności, gdyż nie wskazywały na taki obowiązek przepisy prawa, brak było również stosownych wytycznych i aktów wykonawczych w tym zakresie. Zaniechanie zasięgnięcia informacji o podmiotach nieprzerejestrowanych w organach/instytucjach innych niż SR w Kielcach uzasadnił tym, że to *Sąd Gospodarczy (...) stanowi źródło informacji o podmiotach nieprzerejestrowanych.*

NIK podkreśla, że choć z przepisów uwkrs 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 uwkrs znajdują zastosowanie zasady dotyczące zarządzania mieniem państwowym. Obowiązująca od 1 stycznia 2017 r. ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁵ 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 uwkrs Starosta reprezentuje Skarb Państwa w postępowaniach dotyczących mienia i zobowiązań podmiotów nieprzerejestrowanych oraz innych sprawach dotyczących gospodarowania nabytym mieniem.

2. Analizy zasobu danych zawartych w ewidencji użytkowników wieczystych nieruchomości powiatu lub Skarbu Państwa oraz bazie ewidencji gruntów i budynków zostały przeprowadzone nie w pełni rzetelnie, co skutkowało niezidentyfikowaniem jednego podmiotu nieprzerejestrowanego – Spółdzielni Budowy Domów Jednorodzinnych przy „PEKAES” Autotransport S.A., która dysponowała prawem użytkowania wieczystego gruntu gminy Starachowice. W konsekwencji nierzetelnej analizy danych Starosta nie dokonał nieodpłatnego nabycia ww. mienia na rzecz Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 154-155, 157, 163, 289-290, 293, 299-300, 303)

Główny specjalista Wydziału GNOŚ wyjaśniła, że z uwagi na brak informacji z KRS, że ww. spółdzielnia jest podmiotem nieprzerejestrowanym oraz niewskazanie tego podmiotu przez przedstawiciela właściciela nieruchomości – gminę Starachowice,

¹⁴ Informacje z Sądu Rejonowego dotyczyły 68 podmiotów, a z Prokuratury – 38.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.

organ nie miał podstaw, aby wszcząć postępowanie w przedmiocie nabycia mienia. Oszacowała przybliżoną wartość prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości na 130 000 zł, a szacunkową wysokość nieuiszczonej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego na 5 000 zł¹⁶.

Wyjaśnienia głównego specjalisty dotyczące braku postępowania w sprawie nieodpłatnego nabycia mienia oraz jego szacunkowej wartości powtórzył i podtrzymał Starosta, odpowiedzialny z tytułu sprawowanego nadzoru. Starosta wskazał ponadto, że *wyda niezwłocznie decyzję o nabyciu prawa użytkowania wieczystego tego podmiotu na rzecz Skarbu Państwa, jednak Skarb Państwa nie będzie mógł czerpać z tej nieruchomości dochodów, gdyż działka ta stanowi drogę, poprzez którą właściciel – Gmina Starachowice realizuje zadania własne polegające na zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkańców w zakresie dostępu do dróg.*

(akta kontroli str. 305-306, 308)

Odnosząc się do obu wskazanych nieprawidłowości NIK podkreśla, że brak szczegółowych regulacji prawnych oraz wytycznych wskazywał na zasadność opracowania procedur wewnętrznych, które mogłyby zawierać także mechanizmy służące wzmocnieniu nadzoru nad postępowaniami dotyczącymi identyfikacji mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, w tym zabezpieczające przed ryzykiem przeoczenia.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Starosty w obszarze identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku, co wynika z nierzetelnego przeprowadzenia analizy dostępnych w Starostwie danych, w konsekwencji czego nie zidentyfikowano jednego podmiotu nieprzerejestrowanego i nie przejęto na rzecz Skarbu Państwa jego majątku w postaci użytkowania wieczystego gruntu gminy Starachowice. Ponadto w Starostwie podjęto tylko część działań, które zgodnie z przepisami prawa mogły być w tym obszarze realizowane, co również było działaniem nierzetelnym. Nieopracowanie procedur wewnętrznych oraz powierzenie czynności dotyczących identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku tylko jednej osobie, w kontekście stwierdzonych w kontroli NIK nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie były wystarczające. Jednocześnie NIK dostrzega aktywność Starosty w kwestii pozyskania informacji o podmiotach nieprzerejestrowanych z Sądu i gmin powiatu starachowickiego, jednak działania te nie mogły wpłynąć na zmianę oceny częściowej.

OBSZAR

2. Działania wynikające z przejmowania majątku

Opis stanu faktycznego

Do rozpoczęcia kontroli NIK Starosta nie wydał decyzji stwierdzającej nieodpłatne nabycie mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, nie gospodarował i nie zarządzał tym mieniem, nie podjął działań w celu ujawnienia praw należnych Skarbowi Państwa, nie wprowadził zmiany zapisów w bazie ewidencji użytkowników i budynków oraz nie uiszczał opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

(akta kontroli str. 289, 293-294)

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na brak działań związanych z nieodpłatnym nabyciem majątku podmiotów nieprzerejestrowanych odstąpiono od oceny przedmiotowego obszaru.

¹⁶ Od 2016 roku byłoby to łącznie 40 tys. zł.

IV. Uwagi i wnioski

- Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:
1. Rzetelne podejmowanie działań dotyczących ustalenia składników majątku podmiotów nieprzerejestrowanych.
 2. Podjęcie działań w celu wydania decyzji, o której mowa w art. 9 ust. 2i uwkrs, stwierdzającej nabycie użytkowania wieczystego po Spółdzielni Budowy Domów Jednorodzinnych przy „PEKAES” Autotransport S.A.
- Uwagi NIK nie formułuje uwag.

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 Kielcach. 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 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.

Kielce, 19 czerwca 2023 r.

Kontroler
Iwona Rezner
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

.....
podpis