



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.006.04.2023

Pan
Krzysztof Jażdżyk
Prezydent Miasta Skierniewice
Urząd Miasta Skierniewice
ul. Rynek 1
96-100 Skierniewice

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	Urząd Miasta Skierniewice, ul. Rynek 1, 96-100 Skierniewice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Jażdżyk, Prezydent Miasta Skierniewice ¹ , od 5 grudnia 2014 r. (akta kontroli str. 2-7)
Zakres przedmiotowy kontroli	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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Renata Cynamon, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/55/2023 z 21 marca 2023 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Prezydent Miasta.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd Miasta Skierniewice⁴ był organizacyjnie przygotowany do wypełniania zadań związanych z nieodpłatnym nabyciem z dnia 1 stycznia 2016 r. przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych – pracownicy posiadali stosowne upoważnienia, a ich zakresy obowiązków od 2021 r. dostosowane były do wykonywania przedmiotowego zadania.

Prezydent Miasta podejmował wprawdzie działania w celu ustalenia podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich majątku, co doprowadziło do zidentyfikowania dwóch takich podmiotów, niemniej jednak były one realizowane w sposób nierzetelny i przewlekły. Choć na podstawie art. 9 ust. 2b ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym⁵ nabycie mienia nastąpiło z mocy prawa z dnia 1 stycznia 2016 r., to działania w kierunku identyfikacji podmiotów podjęto dopiero po sześciu latach, a poszukiwanie mienia – ograniczone wyłącznie do określenia liczby nieruchomości – zakończono bez rzetelnego ustalenia jego składników. Dopiero w trakcie kontroli NIK podjęto kolejne działania w kierunku określenia mienia ruchomego, środków finansowych i zobowiązań podmiotów nieprzerejestrowanych.

W sprawie, w której doszło do faktycznego przejścia na rzecz Skarbu Państwa mienia pozostałego po jednym ze zidentyfikowanych podmiotów nieprzerejestrowanych (wobec drugiego podmiotu postępowanie było w toku), Prezydent Miasta wydał w grudniu 2022 r. wymaganą decyzję administracyjną, zawierającą elementy wskazane w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶. Błędnie wskazał w niej jednak organ odwoławczy, co stanowiło naruszenie art. 17 pkt 1 w zw. z art. 127 § 2 KPA oraz art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷.

Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁸, w Urzędzie nie podjęto działań mających na celu ujawnienie praw należnych Skarbowi Państwa w księdze wieczystej, nie naliczono również podatków od nieruchomości i opłat za użytkowanie wieczyste. Dodatkowo Prezydent Miasta, działając jako Starosta Powiatowy, w związku z nieodpłatnie przejętym z dnia 1 stycznia 2016 r. mieniem po podmiocie nieprzerejestrowanym, nie złożył, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁹, deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2016 – 2023. W Urzędzie prawidłowo natomiast dokonano zmian w ewidencji gruntów, budynków i lokali.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Urząd.

⁵ Dz.U. Nr 121, poz. 770, ze zm., dalej: ustawa wprowadzająca KRS.

⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, ze zm., dalej: KPA.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 814, ze zm., dalej: ustawa o samorządzie powiatowym.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1728, ze zm., dalej: ustawa o księgach wieczystych.

⁹ Dz.U. z 2023 r., poz. 70, dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku.

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie, zadania związane z nieodpłatnym nabywaniem z dniem 1 stycznia 2016 r. przez Skarb Państwa mienia w trybie art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS przypisane były, od lipca 2021 r., do zadań pracownika zatrudnionego w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa¹¹, przy czym nie zostały one przypisane do zadań samego Wydziału w obowiązującym Regulaminie organizacyjnym¹² (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości). Przed 2021 r. zadania te nie były powierzone żadnemu pracownikowi, gdyż, jak wyjaśnił Prezydent Miasta, od 1 stycznia 2016 r. nie odnotowano przypadku zgłoszenia się wierzyciela wykreślonego podmiotu w rozumieniu art. 9 ust. 2c i 2d przywołanej ustawy, ani innych podmiotów zgłaszających interes prawny w przeprowadzeniu postępowania.

(akta kontroli str. 8-72)

Prezydent Miasta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej nie upoważnił żadnego pracownika Urzędu do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu¹³. Dopiero w trakcie trwania kontroli NIK upoważniony został Naczelnik Wydziału do załatwiania w imieniu Prezydenta Miasta spraw będących w zakresie działania tego Wydziału¹⁴.

(akta kontroli str. 73-74)

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

(akta kontroli str. 75-87)

W Urzędzie, przez okres sześciu lat nie podejmowano działań mających na celu zidentyfikowanie podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ustalenie, czy podmioty te posiadały mienie (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości). Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, nie opracowano również procedury wewnętrznej dot. przedmiotowych zadań.

(akta kontroli str. 325-332)

W trakcie trwania kontroli NIK, w Urzędzie opracowana została „Wewnętrzna procedura w zakresie nieodpłatnego nabycia mienia przez Skarb Państwa na podstawie art. 9 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym – stan prawny na dzień 22 maja 2023 r.”, która obowiązywała od dnia 26 maja 2023 r. Określała ona:

- katalog czynności podejmowanych w celu identyfikacji podmiotów uznanych za wykreślone na podstawie art. 9 ust. 2a ustawy wprowadzającej KRS (w tym m.in.: zwrócenie się do właściwej komórki organizacyjnej o informacje o podmiotach mających zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste i podatków lokalnych, zasięgnięcie informacji w Urzędzie Statystycznym; weryfikacja w KRS);

¹⁰ 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.

¹¹ Dalej: Wydział.

¹² Przyjętym zarządzeniem nr 20.2022 Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 26 stycznia 2022 r.

¹³ Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa został upoważniony do załatwiania spraw w imieniu Prezydenta Miasta Skierniewice, w zakresie działania Wydziału.

¹⁴ Upoważnienie obejmowało zadania zarówno Prezydenta Miasta, jak i Starosty.

- zasady ustalania majątku podmiotów nieprzerejestrowanych (w tym nieruchomości, ruchomości, pojazdów, środków pieniężnych oraz innych należności i zobowiązań);
- zasady wydawania decyzji administracyjnych dot. nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa mienia po podmiotach nieprzerejestrowanych;
- czynności podejmowane po wydaniu decyzji administracyjnej;
- czynności podejmowane w stosunku do mienia, przy którym nie jest wymagana decyzja administracyjna;
- wzory dokumentów.

(akta kontroli str. 88-103)

W oparciu o przyjętą procedurę, w dniu 29 maja 2023 r. Prezydent Miasta wystąpił do:

- Urzędu Statystycznego w Łodzi wnosząc o udzielenie informacji „o podmiotach z siedzibą w Skierniewicach, które do dnia 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do KRS i zostały z tego powodu wykreślone z bazy REGON”;
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi z wnioskiem o informację o nieprzerejestrowanych podmiotach, które figurują w rejestrach wskazanego urzędu jako dłużnicy.

Do dnia 5 czerwca 2023 r. do Urzędu nie wpłynęły odpowiedzi na niniejsze pisma.

(akta kontroli str. 104-105)

Wobec dwóch spółdzielni mieszkaniowych, które nie dokonały wpisu do KRS, Prezydent Miasta w jednym przypadku wydał decyzję o nieodpłatnym nabyciu mienia (dot. Młodzieżowej Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej), zaś w drugim – postępowanie jest w toku (dot. Międzyzakładowej Młodzieżowej Spółdzielni Budowy Domów Jednorodzinnych „Ekolog”). Podmioty te zostały zidentyfikowane w 2022 r. w Wydziale Finansowym Urzędu.

(akta kontroli str. 112-117, 220)

W obu przypadkach Prezydent Miasta wystąpił do Sądu Rejonowego w Łodzi z wnioskiem o udzielenie informacji, czy ww. spółdzielnie, złożyły do dnia 31 grudnia 2015 roku wnioski o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego¹⁵. Po otrzymaniu odpowiedzi¹⁶, Prezydent wystosował do wojewodów pytanie, czy wskazane podmioty figurują w prowadzonych przez właściwego starostę rejestrach ewidencji gruntów i budynków jako właściciel, współwłaściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. W Urzędzie nie podjęto natomiast działań, mających na celu ustalenie danych wynikających m.in. z dokumentów rejestrowych, sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności, jak również w kierunku ustalenia ewentualnego mienia ruchomego będącego własnością spółdzielni (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 206-219, 296-302, 362)

Prezydent Miasta, w dniu 26 maja 2023 r., wystosował również do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Inspektorat w Skierniewicach, Urzędu Skarbowego w Skierniewicach i Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi pisma z prośbą o informację, czy dwa podmioty nieprzerejestrowane, o których posiadał wiedzę, miały zobowiązania w tychże instytucjach.

(akta kontroli str. 306)

Ponadto, w trakcie trwania kontroli, Naczelnik Wydziału wystąpił do Sądu Rejonowego w Łodzi z zapytaniem¹⁷, czy jest możliwe sporządzenie listy podmiotów z siedzibą w Skierniewicach, które w trybie art. 9 ust. 2b, 2i i 2j ustawy wprowadzającej KRS

¹⁵ W postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji wniosek taki został złożony 5 maja 2022 r., zaś w drugim postępowaniu – 30 stycznia 2023 r. (pismo znak GNR.6823.15.2022.ŁZ).

¹⁶ Odpowiednio: 30 sierpnia 2022 r. (pismo znak PP.16077.2022) i 20 lutego 2023 r. (pismo znak PW/11235/23)

¹⁷ Pismo znak: GNR.680.40.2023ŁZ z dnia 15 maja 2023 r.

zostały wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r. z powodu niezłożenia wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. Do dnia 25 maja 2023 r. nie wpłynęła do Urzędu odpowiedź na niniejsze pismo.

(akta kontroli str. 308)

Przeprowadzona przez NIK, w toku niniejszej kontroli, weryfikacja bazy¹⁸ 154 podmiotów mających siedzibę w powiecie skierniewickim i nieprzerejestrowanych do 31 grudnia 2015 r. z prowadzoną w Urzędzie ewidencją gruntów i budynków oraz ewidencją użytkowników wieczystych Urzędu nie wykazała nieruchomości podlegających nieodpłatnemu nabyciu przez Skarb Państwa.

(akta kontroli str. 106-107)

W okresie objętym kontrolą, nadzór nad podległymi komórkami organizacyjnymi mający na celu zapewnienie oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji powierzonych zadań prowadzony był w oparciu o zasady określone w zarządzeniu nr 68/10 Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie organizacji i zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Skierniewice oraz w jednostkach organizacyjnych Miasta Skierniewice, jak również w innych regulacjach wewnętrznych, takich jak np. regulamin organizacyjny.

Funkcjonujący system kontroli zarządczej był nieskuteczny, zaś pomimo wdrożonych rozwiązań, nadzór nad wykonaniem zadań w zakresie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych sprawowany był w sposób nieprawidłowy (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 316-321)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że jedynym i zasadniczym problemem utrudniającym realizację zadań z zakresu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku był brak jednolitej bazy online umożliwiającej identyfikację takich podmiotów.

(akta kontroli str. 325-332)

Prezydent Miasta nie występował do Wojewody Łódzkiego o dodatkowe środki na realizację zadań związanych z identyfikacją podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku, a jedynym kosztem jaki poniesiono w Urzędzie w związku z realizacją wskazanego zadania był koszt korespondencji.

(akta kontroli str. 325-332)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, Prezydent Miasta wbrew obowiązki określone w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹ oraz wynikającemu ze standardów C11 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁰ nie sprawował właściwego nadzoru nad skutecznym funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej. Nie zapewnił bowiem sprawnego funkcjonowania Urzędu w zakresie realizowania jego zadań obejmujących identyfikację podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia. I tak:
 - a) Prezydent Miasta do 2022 r., tj. przez okres sześciu lat od wejścia w życie ustawy wprowadzającej KRS nie podjął żadnych działań mających na celu zidentyfikowanie podmiotów nieprzerejestrowanych (i ich mienia), które nie dokonały skutecznej rejestracji w KRS i których mienie z mocy prawa

¹⁸ Baza uzyskana przez NIK z Głównego Urzędu Statystycznego.

¹⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 1634, dalej: ustawa o finansach publicznych.

²⁰ Zawartym w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, dalej: standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych; Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

z dniem 1 stycznia 2016 r. przeszło na Skarb Państwa. Brak podejmowania jakichkolwiek czynności należy uznać za nierzetelne i przewlekłe.

(akta kontroli str. 325-332)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że od 1 stycznia 2016 r. nie odnotowano w Urzędzie przypadku zgłoszenia się wierzyciela wykreślonego podmiotu, ani innych podmiotów zgłaszających interes prawny w przeprowadzenia postępowania. Dodatkowo ustawa nie przewiduje obowiązku, ani sposobu uzyskiwania z urzędu informacji o nieprzerejestrowanych podmiotach²¹, a nabycie mienia przez Skarb Państwa z dniem 1 stycznia 2016 r. ma charakter ex lege, natomiast decyzja ma charakter deklaratoryjny – tylko potwierdza takie nabycie, nie tworzy nowego stosunku prawnego i nie wpływa na nabycie nieruchomości i/lub użytkowania wieczystego przez Skarb Państwa²².

(akta kontroli str. 325-332)

- b) Prezydent Miasta, pomimo nabycia z dniem 1 stycznia 2016 r. przez Skarb Państwa nieodpłatnie z mocy prawa mienia jednego podmiotu, o którym mowa w ust. 2a, zgodnie z art. 9 ust 2b ustawy wprowadzającej KRS, nie podejmował wystarczających działań w celu ustalenia składników majątku tego podmiotu. Działania Urzędu ograniczyły się wyłącznie do ustalenia nieruchomości pozostałych po zidentyfikowanym podmiocie nieprzerejestrowanym, a nie całego mienia.

(akta kontroli str. 75-76)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że powodem braku działań w zakresie ustalenia majątku ruchomego była złożoność sprawy i fakt, iż było to pierwsze postępowanie administracyjne w trybie art. 9 ustawy wprowadzającej KRS, przez co zabrakło doświadczenia w konieczności podejmowania niektórych kroków i skupiono się na poszukiwaniu nieruchomości.

(akta kontroli str. 75-82)

W trakcie trwania kontroli NIK, Naczelnik Wydziału zawnioskował do:

- Sądu Rejonowego w Łodzi o udzielenie informacji, czy podmiot którego majątek został nieodpłatnie przejęty składał sprawozdania finansowe²³;
- sześciu banków o informację, czy podmiot ten figurował jako posiadacz/współposiadacz produktu bankowego oraz czy posiadał aktywa w tychże bankach²⁴;
- Wydziału Dróg i Komunikacji z pytaniem, czy figurował on w ewidencji jako właściciel pojazdu²⁵.

Analogiczne działania zostały podjęte wobec drugiego zidentyfikowanego w Urzędzie podmiotu, w przypadku którego nie podjęta została jeszcze decyzja o nieodpłatnym nabyciu mienia.

(akta kontroli str. 351-361)

²¹ Odpowiedź na interpelację nr 8108 w sprawie nowelizacji ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym z dnia 28 listopada 2014 r.

²² Wyrok Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 16 stycznia 2020 r. – I ACa 292/19, wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 3 grudnia 2019 r. – I C 931/18.

²³ Pismo znak GNR.6823.5.2022.ŁZ z dnia 15 maja 2023 r.

²⁴ Pismo znak GNR.6823.5.2022.ŁZ z dnia 12 maja 2023 r.

²⁵ Pismo znak GNR.6823.5.2022.ŁZ z dnia 11 maja 2023 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że nadzór nad realizacją zadań prowadzony był w oparciu o zasady określone m.in. w zarządzeniu nr 68/10 Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie organizacji i zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Skierniewice oraz w jednostkach organizacyjnych Miasta Skierniewice, a przyczynami niewystarczającego nadzoru skutkującego nieterminowym realizowaniem zadań związanych z nieodpłatnym nabyciem mienia przez Skarb Państwa były niewystarczająca świadomość prawna i regulacyjna, spowodowana nieprecyzyjnymi przepisami prawa oraz brak wzorca w oparciu o który możliwe byłoby przeprowadzenie postępowania.

(akta kontroli str. 309-315)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z przywołanym zarządzeniem zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należało do obowiązków naczelników wydziałów, choć zgodnie z art. 69 ustawy o finansach publicznych zadanie to jest przypisane Prezydentowi.

(akta kontroli str. 316-321)

2. W regulaminie organizacyjnym Urzędu do zadań Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa nie przypisano zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia w trybie art. 9 ustawy wprowadzającej KRS, pomimo że zostały one uwzględnione w zakresie obowiązków pracownika wskazanego Wydziału. Działanie takie było niezgodne ze standardem kontroli zarządczej C10, zgodnie z którym procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej i powinny być spójne.

(akta kontroli str. 8-71)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że powyższe było wynikiem przeoczenia spowodowanego dużą ilością zadań realizowanych przez Wydział.

(akta kontroli str. 325-343)

W trakcie trwania kontroli Prezydent Miasta dokonał stosownych zmian w regulaminie organizacyjnym²⁶ przypisując zadania dla Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa dotyczące regulowania stanów prawnych nieruchomości wraz z ujawnieniem prawa własności w księgach wieczystych oraz nabywania przez Skarb Państwa nieodpłatnie mienia w trybie art. 9 ustawy wprowadzającej KRS.

(akta kontroli str. 72)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań z zakresu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych. Prezydent Miasta do 2022 r. nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją zadań obejmujących identyfikację podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia, które to mienie z mocy prawa zostało nabyte przez Skarb Państwa. Pierwsze działania mające na celu ustalenie wskazanych podmiotów i ich majątku podjęto dopiero po sześciu latach od nabycia z mocy prawa przez Skarb Państwa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych i doprowadziły one do zidentyfikowania dwóch takich podmiotów. W przypadku zidentyfikowanych podmiotów – nie podjęto działań w celu ustalenia ich pełnego majątku, a ograniczono je wyłącznie do mienia nieruchomości tych podmiotów.

²⁶ Zarządzenie nr 94.2023 Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 12 maja 2023 r. w sprawie zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Skierniewice.

2. Działania wynikające z przejmowania majątku.

Prezydent Miasta, na podstawie art. 9 ust 2i ustawy wprowadzającej KRS, wydał jedną decyzję (z 29 grudnia 2022 r.) stwierdzającą nabycie przez Skarb Państwa – Prezydenta Miasta Skierniewice nieodpłatnie, z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2016 r. mienia (na podstawie art. 9 ust. 2b ww. ustawy), Młodzieżowej Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej, tj. prawa użytkowania wieczystego ośmiu nieruchomości niezabudowanych (udział Skarbu Państwa w ośmiu działkach – 1/1²⁷), które zgodnie z rejestrem gruntów stanowiły drogi i posiadały jedną księgę wieczystą.

(akta kontroli str. 112-117, 136-152)

Decyzja zawierała elementy wskazane w art. 107 KPA, przy czym w pouczeniu decyzji błędnie wskazano organ odwoławczy (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 112-117)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa wyjaśnił m.in., że działki te, pomimo, iż znajdowały się w użytkowaniu wieczystym, po dokonanych przez użytkownika wieczystego podziałach, nie zostały na podstawie art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁸ z mocy prawa uznane za własność gminy; zostały zaliczone do dróg publicznych²⁹.

Tym samym naruszono art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁰, zgodnie z którym drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Konsekwencją takiego podejścia były nieprawidłowości w naliczaniu podatków lokalnych i opłat za użytkowanie wieczyste, które zostały opisane w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 333-343)

W celu ustalenia zobowiązań podmiotów nieprzerejestrowanych pracownicy Urzędu swoje działania ograniczyli do sprawdzenia treści księgi wieczystej pod kątem występowania zobowiązań zabezpieczonych hipoteką.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że zgodnie z art. 9 ust. 2c ustawy wprowadzającej KRS roszczenia wierzycieli podmiotów nieprzerejestrowanych wygasają, jeżeli nie będą dochodzone przeciwko Skarbowi Państwa w terminie roku od chwili nabycia mienia przez Skarb Państwa – w związku z tym, że przedmiotowy termin upłynął z dniem 1 stycznia 2017 r. nie poszukiwano wierzycieli. W trakcie postępowania nie stwierdzono zobowiązań podmiotów prawa prywatnego, nikt też nie wystąpił do organu z roszczeniami.

(akta kontroli str. 328-343)

Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, pomimo że decyzja stwierdzająca nabycie mienia wydana w grudniu 2022 r., stała się ostateczna i podlegała wykonaniu od dnia 19 stycznia 2023 r., w Urzędzie nie podjęto działań mających na celu ujawnienie praw należnych Skarbowi Państwa w księdze wieczystej (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 325-327)

²⁷ Decyzja dotyczyła działek położonych w obrębie nr 3 o numerach: 837/3 (ID działki: 10631_1.0003.837/3, powierzchnia 0,0093 ha), 1455/2 (ID działki: 106301_1.003.1455/2, powierzchnia 0,0064 ha), 1471 (ID działki: 106301_1.0003.1471, powierzchnia 0,1441 ha), 1472 (ID działki: 106301_1.0003.1472, powierzchnia 0,0959 ha), 1473 (ID działki: 106301_1.0003.1473, powierzchnia 0,0116 ha), 1488/2 (ID działki: 106301_1.0003.1488/2, powierzchnia 0,2702 ha), 1498 (ID działki: 106301_1.0003.1498, powierzchnia 0,0581 ha) i 1506 (ID działki: 106301_1.0003.1506, powierzchnia 0,0099 ha). Łączna powierzchnia działek wynosiła 0,6055 ha.

²⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

²⁹ na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645) i uchwały nr 95/2000/29 Rady Miasta Skierniewice z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych ulic miasta Skierniewice.

³⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 645, dalej: ustawa o drogach publicznych.

W Urzędzie zaktualizowano zapisy ewidencji gruntów i budynków poprzez ujawnienie jako użytkownika wieczystego Skarbu Państwa – zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³¹ oraz w zasobie nieruchomości – zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli str. 108-111, 136-145)

W okresie objętym kontrolą, Prezydent Miasta występując jako Starosta Powiatowy nie składał deklaracji o podatku od nieruchomości dotyczących nabytego mienia po podmiocie nieprzerejestrowanym, a w Urzędzie nie pobierano i nie egzekwowano podatku od nieruchomości i opłat za użytkowanie wieczyste od nabytych nieruchomości (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 344-350, 400-401)

W okresie objętym kontrolą, Prezydent Miasta, z uwagi na fakt, iż przejęte nieruchomości stanowiły drogi, a majątek ruchomy nie został ustalony, nie rozporządzał mieniem przejętym po podmiocie nieprzerejestrowanym³².

Prezydent Miasta nie aktualizował wartości siedmiu działek będących przedmiotem decyzji o nieodpłatnym przejęciu mienia należącego do podmiotu nieprzerejestrowanego. Wycena nie została również sporządzona w celu prawidłowego zaewidencjonowania majątku Skarbu Państwa i naliczenia opłat za użytkowanie wieczyste (więcej w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 372-395)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2019 r.³³ przedstawiciele spółdzielni, której dotyczyła decyzja o nabyciu mienia podmiotu nieprzerejestrowanego, nie podjęli działań w celu dochodzenia swych praw majątkowych.

(akta kontroli str. 325-343)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W pouczeniu do decyzji z 29 grudnia 2022 r. stwierdzającej nabycie z dniem 1 stycznia 2016 r. przez Skarb Państwa nieodpłatnie z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, zgodnie z art. 9 ust. 2b ustawy wprowadzającej KRS, z naruszeniem art. 107 § 1 pkt 7 KPA w wz. z art. 17 pkt 1 w zw. z art. 127 § 2 KPA oraz art. 38 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym błędnie wskazano organ odwoławczy, tj. wskazano Wojewodę Łódzkiego w sytuacji, gdy jako właściwy organ odwoławczy winno być wskazane Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

(akta kontroli str.112-117)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że przyczyną opisanej nieprawidłowości była omyłka pracownika spowodowana tym, że w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzonych przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej organem odwoławczym jest Wojewoda.

(akta kontroli str. 325-343)

NIK wskazuje, że błędne pouczenie może oznaczać błędne oznaczenie organu właściwego do rozpatrzenia środka prawnego, błędne określenie terminu jego wniesienia³⁴. Dodatkowo samorządowe kolegia odwoławcze od 1 stycznia 1999 r. są organami wyższego stopnia nad organami jednostek samorządu

³¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.

³² Tym samym w Urzędzie nie osiągnano dochodów z tytułu gospodarowania mieniem po podmiotach nieprzerejestrowanych.

³³ Uznającym, że pozbawienie współników praw majątkowych wychodzi poza cel ustawy.

³⁴ wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 14 lutego 2002 r., sygn. II SA 2289/01; z 19 lipca 2012 r., sygn. I OSK 755/12.

terytorialnego niezależnie od charakteru zadania – własnego lub zleconego jednostce samorządu terytorialnego³⁵. Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, że w objętej kontrolą kategorii spraw art. 9a ustawy o gospodarce nieruchomościami nie znajduje zastosowania w rozumieniu art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

2. W Urzędzie od 19 stycznia 2023 r. (tj. od dnia uprawomocnienia się decyzji o nieodpłatnym przejęciu mienia) do 11 kwietnia 2023 r., nie podjęto żadnych działań w celu ujawnienia prawa własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej, czym naruszono art. 35 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych, zgodnie z którym właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej.

(akta kontroli str. 325-327)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że powodem niepodjęcia wcześniejszych działań był zamiar zawarcia w jednym wniosku do sądu wieczystoksięgowego całkowitego uregulowania stanu prawnego nieruchomości, tj. aktualizacji działu I oraz rozwiązania/wygaśnięcia użytkowania wieczystego.

(akta kontroli str. 328-343)

W trakcie trwania kontroli Prezydent Miasta złożył do Sądu wnioski o dokonanie zmian w księdze wieczystej działek, których dotyczyła decyzja o nieodpłatnym przejęciu mienia.

(akta kontroli str. 83-87)

3. W Urzędzie, w związku z nieodpłatnie przejętym z dniem 1 stycznia 2016 r. mieniem po podmiocie nieprzerejestrowanym, do dnia rozpoczęcia kontroli (tj. 27 marca 2023 r.) nie podjęto żadnych działań w celu naliczenia i pobrania podatku od nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Nie zostały również naliczone, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 71 ustawy o gospodarce nieruchomościami, opłaty za użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli str. 344-346)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż przedmiotowe nieruchomości skategoryzowano jako drogi publiczne, naliczanie opłaty za użytkowanie wieczyste mogło być bezpodstawne, ponieważ na drogach publicznych nie może istnieć ograniczone prawo rzeczowe, nawet zbliżone do prawa własności użytkowanie wieczyste. W rezultacie naliczenie takiej opłaty rodziłoby ryzyko bezpodstawnego wzbogacenia Gminy Miasto Skierniewice.

Jednocześnie Prezydent Miasta poinformował, że w dniu 24 kwietnia 2023 r. naliczono podatek od nieruchomości w łącznej kwocie 17 741,15 zł³⁶.

(akta kontroli str. 347-350)

NIK wskazuje, że przejęte działki uznawane były za drogi publiczne³⁷, choć zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów³⁸ stan prawny, obowiązujący w dacie podjęcia uchwały nr 95/2000/29 Rady Miasta Skierniewice z dnia

³⁵ 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

³⁶ Za rok 2018 – 2 543,10 zł, 2019 – 2 664,20 zł, 2020 – 2 906,40 zł, 2021 – 3 027,50 zł, 2022 – 3 148,60 zł i za 2023 – 3 451,35 zł.

³⁷ W rejestrze gruntów widniały jako drogi, zaś jako drogi publiczne zostały sklasyfikowane w wykazie dróg gminnych. Dodatkowo stanowisko takie przedstawił również Prezydent wyjaśniając, że nie naliczono opłat za użytkowanie wieczyste z uwagi iż działki stanowiły drogi publiczne.

³⁸ Dla przykładu: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 marca 2018 r., sygn. II SA/GI 37/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r., sygn. II SA/GI 506/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 3 lipca 2020 r., sygn. II SA/GI 180/20.

30 listopada 2000 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych ulic miasta Skierniewice, wykluczał możliwość zaliczenia do kategorii dróg publicznych gruntów, które nie stanowiły własności Miasta. Podejmując uchwałę o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych, organ gminy musi wykazać tytuł prawny do nieruchomości, tymczasem w dniu podjęcia uchwały, Rada Gminy nie dysponowała tytułem prawnym do działki, będącej w użytkowaniu wieczystym. W konsekwencji błędnego zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg publicznych w Urzędzie co roku ponoszono koszty utrzymania dróg będących drogami wewnętrznymi niepublicznymi oraz doprowadzono do sytuacji, w której doszło do przedawnienia się zobowiązań podatkowych za lata 2016-2017.

Jednocześnie NIK odnosząc się do wyjaśnień Prezydenta Miasta zauważa, że zaprezentowane stanowisko jest samo w sobie sprzeczne, gdyż podczas gdy w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa nie naliczono opłat za użytkowanie wieczyste argumentując to zaliczeniem dróg, w skład których wchodziły przedmiotowe działki, do dróg publicznych, to z kolei Wydział Podatków i Opłat Lokalnych naliczył podatek od nieruchomości, choć zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, nie podlegają podatkowi od nieruchomości grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych.

Opisany stan wskazuje, że Prezydent Miasta nie zapewnił przekazywania pracownikom w odpowiedniej formie i czasie, właściwych oraz rzetelnych informacji potrzebnych do realizacji zadań oraz efektywnych mechanizmów przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki, co stanowiło naruszenie odpowiednio standardu D16 i D17 kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 309-315, 344-350, 363-369)

W trakcie trwania kontroli NIK Prezydent Miasta zobowiązał Naczelnika Wydziału Organizacyjnego do opracowania zasad współpracy i komunikacji w Urzędzie. Na miesiąc czerwiec 2023 r. zaplanowana została narada z naczelnikami wydziałów, podczas której opracowane zasady będą omówione. Jednocześnie Prezydent pisemnie zobowiąże naczelników wydziałów do przestrzegania omówionych zasad, jak również poinformowania o nich podległych pracowników.

(akta kontroli str. 324)

4. Prezydent Miasta, działając jako Starosta Powiatowy, w związku z nieodpłatnie przejętym z dniem 1 stycznia 2016 r. mieniem po podmiocie nieprzerejestrowanym (Młodzieżowej Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej), do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (tj. do 27 marca 2023 r.) nie złożył, wbrew obowiązkowi określonemu w art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2016 – 2023.

Zgodnie z ww. przepisami, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku. Osoby prawne są obowiązane składać deklaracje na podatek od nieruchomości w terminie 14 dni od zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku.

Obowiązek podatkowy w przypadku nabycia mienia po ww. podmiocie nieprzerejestrowanym z dniem 1 stycznia 2016 r. powstał od 1 lutego 2016 r.

(akta kontroli str. 400)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że do czasu kontroli NIK nabyte nieruchomości uważano za drogi publiczne, które są zwolnione z podatku, w związku z czym nie złożono przedmiotowych deklaracji.

(akta kontroli str. 401)

W trakcie trwania kontroli NIK, równolegle z naliczeniem podatku, 24 kwietnia 2023 r. zostały złożone deklaracje na podatek od nieruchomości. Jednocześnie w dniu 28 kwietnia 2023 r. Prezydent Miasta zwrócił się do Wojewody Łódzkiego³⁹ o przyznanie dodatkowych środków finansowych w kwocie 22 000 zł – ich otrzymanie miało umożliwić niezwłoczne uregulowanie zobowiązań podatkowych wraz z zapłatą ustawowych odsetek (które na dzień 27 kwietnia 2023 r. wynosiły 4 251,00 zł). Do dnia 13 czerwca 2023 r. wskazane środki finansowe nie zostały przyznane.

(akta kontroli str. 402-444)

5. W Urzędzie, nie aktualizowano wartości siedmiu z ośmiu działek objętych decyzją o nieodpłatnym nabyciu przez Skarb Państwa mienia po podmiocie nieprzerejestrowanym, a ich wartość przeliczano przyjmując cenę 5 zł/m², podczas gdy wartość rynkową jednej z tych działek⁴⁰ określono na 65,39 zł/m²⁴¹.

Niezapewnienie wycen wskazanych nieruchomości było działaniem nierzetelnym, jak również stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli str. 372-399)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że z uwagi na ograniczony budżet na sporządzanie operatów szacunkowych w pierwszej kolejności aktualizowano wartości działek, których użytkownicy wieczysti regularnie dokonywali opłat, w związku z czym było niskie ryzyko nieuiszczenia wyższej opłaty za użytkowanie wieczyste, dlatego też aktualizacje wartości działek będących w użytkowaniu wieczystym podmiotów, które nie uiszczaly opłat były przesuwane na dalszy plan.

(akta kontroli str. 344-350)

W trakcie trwania kontroli NIK, po stwierdzeniu rzeczywistego stanu prawnego przejętych nieruchomości (tj. po stwierdzeniu, iż są to drogi wewnętrzne) w Urzędzie podjęto działania mające na celu naliczenie opłat za użytkowanie wieczyste za lata 2020-2022 (okres nieprzedawniony) i w dniu 31 maja 2023 r. wysłano do rzeczoznawców majątkowych zapytanie ofertowe na wykonanie operatów szacunkowych. Prezydent Miasta wyjaśnił, że poprzedzenie naliczenia opłat za użytkowanie wieczyste aktualizacją wartości działek jest niezbędne w celu wyegzekwowania opłaty w odpowiedniej wysokości.

(akta kontroli str. 322-323)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie podejmowano działania wynikające z przejmowania majątku, jednak co do zasady podejmowano je nierzetelnie i nieterminowo. Za nieprawidłowe NIK uznała bowiem wskazanie w decyzji nabywającej mienie po podmiocie nieprzerejestrowanym niewłaściwego organu odwoławczego, nieujawnienie praw należnych Skarbowi Państwa w księdze wieczystej, niezapewnienie aktualnej wyceny siedmiu z ośmiu przejętych nieruchomości, nieskładanie deklaracji dotyczących podatku od nieruchomości, nienaliczenie podatku od nieruchomości oraz opłat za użytkowanie wieczyste.

³⁹ Pisma znak: GNR.3032.16.2023

⁴⁰ Dot. działki 1455/2 – jedynej, której wartość została zaktualizowana.

⁴¹ zgodnie z operatem szacunkowym z dnia 23 sierpnia 2004 r. Natomiast w sytuacji, gdy Miasto Skierniewice nabywa nieodpłatnie drogi wewnętrzne, wartość przejmowanej nieruchomości ustalana jest w protokole uzgodnień na kwotę 50 zł/m².

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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.

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, dnia 21 czerwca 2023 r.

Kontroler
Renata Cynamon
Doradca ekonomiczny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak



podpis