



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Rzeszowie

LRZ. 410.007.04.2023

Pan  
Janusz Zarzeczny  
Starosta Stalowowski  
ul. Podleśna 15  
37-450 Stalowa Wola

# 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 Stalowej Woli (dalej: <i>Starostwo</i> )
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Zarzeczny – Starosta Stalowowski (dalej: <i>Starosta</i> )
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku.</li><li>2. Działania wynikające z przejmowania majątku.</li></ol>
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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Monika Marciniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/111/2023 z dnia 26 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 4-6)

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, Starosta nie zapewnił organizacyjnego przygotowania Starostwa do realizacji zadań w zakresie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych<sup>3</sup>, ich mienia oraz nadzoru nad tymi zadaniami.

Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>4</sup> oraz przepisem art. 9 ust. 2j ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>5</sup> Starosta był zobowiązany do gospodarowania mieniem podmiotów nieprzerejestrowanych, które z dniem 1 stycznia 2016 r. stały się – z mocy prawa - własnością Skarbu Państwa.

W ocenie NIK, rzetelne gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa – wobec wiedzy, że z dniem 1 stycznia 2016 r. takie potencjalnie istniejące mienie mogło stać się mieniem zarządzanym przez Starostę – wymagało zarówno organizacyjnego przygotowania jak i podjęcia działań mających na celu identyfikację podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia. Powinność ustalenia pisemnych procedur mających na celu realizację zadań Starosty w kontrolowanym zakresie wynikała również z wymogów określonych w rozdziale II pkt 3, 4, 10 Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>6</sup>.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku

#### Opis stanu faktycznego

W zakresie podstawowych zadań odnoszących się do gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i powiatu w Regulaminie Organizacyjnym<sup>8</sup> Starostwa nie przewidziano zagadnień dotyczących nieodpłatnego nabywania przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych.

W Regulaminie Organizacyjnym, jak również w żadnym innym dokumencie:

- nie określono planu działania oraz procedury identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku,
- nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za zidentyfikowanie podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich majątku, oraz nie delegowano uprawnień w tym zakresie.

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

<sup>3</sup> Podmioty podlegające obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego które do dnia 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do rejestru, w następstwie czego zostały uznane na mocy art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r., a w konsekwencji utraciły osobowość prawną.

<sup>4</sup> Dz. U z 2023 poz. 344.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 121, poz. 770 ze zm., dalej: *uwkrs*.

<sup>6</sup> Dz.Urz.MF Nr 15, poz. 84 dalej: *standardy kontroli zarządczej*.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> W treści ustalonej uchwałami Zarządu Powiatu Stalowowlaskiego Nr 47/232/2015 z dnia 20.08.2015 r.; Nr 214/1231/2018 z dnia 28.06.2018 r.; Nr 37/214/2019 z dnia 11.07.2019 r.; Nr 106/716/2020 z dnia 10.12.2020 r.; Nr 154/71023/2021 z dnia 04.11.2021 r.; Nr 215/1436/2022 z dnia 8.12.2022 r.

Starosta wyjaśnił, że w jego ocenie *brak jest potrzeby wprowadzania w tut. Starostwie Powiatowym procedur/planów wewnętrznych dotyczących organizacji wypełniania zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych, ponieważ działania w tym zakresie podejmowane są na bieżąco przez pracowników Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomości*<sup>9</sup>.

Zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale II pkt 3, 4, 10 Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>10</sup>:

- struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika,
- zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom powinien być precyzyjnie określony. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze. Przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem,
- procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowiące dokumentację systemu kontroli zarządczej powinny być spójne i dostępne dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

Odnosząc się do przyczyn niewdrożenia rozwiązań organizacyjnych przygotowujących Starostwo do realizacji zadań mających na celu identyfikację mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych oraz niepodejmowania takiej systemowej identyfikacji - w odniesieniu do obowiązków wynikających z treści *uwkrs* w związku z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami Starosta wyjaśnił, że *wszelkie działania w powyższej kwestii oparte były na wykładni prawa, którą zaproponował resort sprawiedliwości, będący inicjatorem działań legislacyjnych, które doprowadziły do wejścia w życie przepisów rangi ustawowej. Ministerstwo Sprawiedliwości, jako kluczowy organ w procesie interpretacji prawa, wyraziło swoje stanowisko w oficjalnym dokumencie, na którym opieraliśmy nasze działania. Podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Marcin Warchoł, w odpowiedzi na interpelację nr 8108 wyjaśnił, że starosta nie ma obowiązku z urzędu podejmować czynności mających na celu pozyskanie informacji o nieprzerejestrowanych podmiotach, ich majątku oraz ewentualnym zadłużeniu. Obowiązek podjęcia przez starostę stosownych działań w odniesieniu do majątku nieprzerejestrowanych podmiotów powstanie, jeżeli ujawni się informacja o mieniu podlegającym przejęciu. Zostało także podkreślone, że większość nieprzerejestrowanych podmiotów to podmioty „martwe”, nieobecne w obrocie gospodarczym. W związku z tym nie spodziewano się, że skala przejęć majątków nieprzerejestrowanych podmiotów będzie wymagała od starostów istotnego zaangażowania. W tych okolicznościach Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli nie podejmowało z własnej inicjatywy działań w zakresie przejęcia mienia nieprzerejestrowanych podmiotów. Takie działania, zgodnie z interpretacją resortu sprawiedliwości, nie były od nas wymagane.*

<sup>9</sup> Dalej: GGN.

<sup>10</sup> Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84 dalej: *standardy kontroli zarządczej*.

Do czasu rozpoczęcia kontroli Starostwo nie występowało o dane do Urzędu Statystycznego, Sądu Rejonowego prowadzącego KRS, a pracownicy Starostwa nie przeglądali i nie wykonywali kopii akt w siedzibie sądu rejonowego prowadzącego KRS. Nie były również kierowane zapytania do urzędu skarbowego.

Naczelnik GGN wyjaśnił, że *na bieżąco analizowane jest zadłużenie w opłatach za użytkowanie wieczyste (w załączeniu informacja o stanie windykacji należności za nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa za lata 2016 - 2023). Informacja o stanie windykacji należności za nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa przekazywana jest co roku Wojewodzie Podkarpackiemu w takiej samej formie. Starosta Stalowowski nie jest organem podatkowym, w związku z czym nie było analizowane zadłużenie w podatku od nieruchomości.*

W toku kontroli NIK, w dniu 8 maja 2023 r., Starosta Stalowowski wystąpił do:

- Urzędu Statystycznego w Rzeszowie o przekazanie danych podmiotów z powiatu stalowowolskiego, które do dnia 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego, a które zostały wykreślone z rejestru REGON z dniem 1 stycznia 2016 r. w celu weryfikacji statusu tych podmiotów i ich majątku,
- Sądu Rejonowego w Rzeszowie XII Wydział Krajowego Rejestru Sądowego o przekazanie danych podmiotów z powiatu stalowowolskiego, które do dnia 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego,
- wszystkich gmin z terenu powiatu stalowowolskiego o przekazanie danych z ewidencji podatników podatku od nieruchomości (bez osób fizycznych), dotyczących zaległości podmiotów będących właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości lub obiektów budowlanych od budowli zlokalizowanych na terenie gmin.

Naczelnik GGN wyjaśnił, że *Starosta nie kierował zapytań we wcześniejszym okresie to jest po dniu 1 stycznia 2016 r. do Urzędu Statystycznego, Sądu Rejonowego w Rzeszowie oraz gmin na terenie powiatu stalowowolskiego, gdyż kierował się treścią opinii Ministerstwa Sprawiedliwości o braku konieczności podjęcia z urzędu szczególnych czynności dotyczących przejęcia mienia. Dodatkowo w sprawie przejmowania mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych na rzecz Skarbu Państwa, brak było zaleceń i wytycznych Wojewody Podkarpackiego.*

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia dokonywania ustaleń<sup>11</sup> Starosta Stalowowski nie prowadził żadnego postępowania dotyczącego nabywania mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych.

W kwestii niepodejmowania systemowych poszukiwań podmiotów nieprzerejestrowanych Starosta wyjaśnił, że *kierował się treścią opinii Ministerstwa Sprawiedliwości o braku konieczności podjęcia z urzędu szczególnych czynności dotyczących przejęcia mienia, wystarczające są działania podejmowane na bieżąco (odpowiedź na interpelację nr 81078 w sprawie nowelizacji ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym z dnia 28 listopada 2014 r.).*

W sprawie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych Wojewoda Podkarpacki nie wydawał zaleceń lub wytycznych.

---

<sup>11</sup> 12 maja 2023 r.

Na podstawie analizy i porównania danych z wykazu 97 podmiotów przygotowanego przez Główny Urząd Statystyczny<sup>12</sup> oraz przedłożonych do kontroli wyciągów z ewidencji użytkowników wieczystych nieruchomości powiatu lub Skarbu Państwa (bez osób fizycznych) jak też z ewidencji gruntów i budynków ustalono, że nie było niezidentyfikowanych przez Starostwo podmiotów nieprzerejestrowanych posiadających majątek podlegający przejęciu na rzecz Skarbu Państwa.

Do Starostwa kierowane były pytania z innych starostw dotyczące mienia podmiotów nieprzerejestrowanych. W związku z tymi zapytaniami w Starostwie dokonywano analizy zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste. Analiza ta w żadnym przypadku nie wykazała na terenie powiatu stalowowolskiego nieruchomości spełniających kryteria zawarte we wniosku/zapytaniu. W okresie objętym kontrolą takich zapytań było łącznie 158.

W latach 2021 i 2022 w Starostwie w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa przeprowadzone były kontrole przez Wojewodę Podkarpackiego oraz Regionalną Izbę Obrachunkową (dalej RIO). W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Wojewodę Podkarpackiego sformułowano ocenę pozytywną działalności Starosty, kontrola RIO nie wykazała żadnych nieprawidłowości.

*Odnosząc się do wyników przedmiotowych kontroli Starosta wyjaśnił, że w ramach tych kontroli analizowano szczegółowo różne obszary naszej działalności, w tym problematykę gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, który jest jednym z istotnych elementów naszej działalności. Kontrole te były przeprowadzone z wysoką starannością i profesjonalizmem, co jak wierzymy, pozwoliło na dokładne zbadanie i ocenę naszych działań. Było dla nas niezmiernie ważne, że wyniki tych kontroli nie wykazały żadnych nieprawidłowości. Stąd też funkcjonowaliśmy w przeświadczeniu, że nasz organ administracji działa zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz stosuje właściwe procedury zarządzania mieniem Skarbu Państwa. Te pozytywne oceny potwierdziły również, że nasze działania są prawidłowe i efektywne. W naszej ocenie podkreślenie tego faktu ma kluczowe znaczenie, ponieważ wskazuje, że Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli działało w sposób prawidłowy i zgodny z oczekiwaniami zarówno obywateli, jak i organów kontrolnych. Uważam, że wskazane powyżej kontrole przeprowadzone przez Wojewodę Podkarpackiego oraz Regionalną Izbę Obrachunkową były rzetelne i stanowią wiarygodne źródło informacji o stanie naszej jednostki i ich wyniki powinny zostać uwzględnione podczas kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jednocześnie pragnę wyjaśnić, że na bieżąco analizowane jest zadłużenie w opłatach za użytkowanie wieczyste, które jest porównywane z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków z terenu powiatu stalowowolskiego. W wyniku przeprowadzanych analiz nie stwierdzono podmiotów nieprzerejestrowanych z terenu powiatu stalowowolskiego, w związku z tym nie podejmowano innych dodatkowych czynności mających na celu identyfikację takich podmiotów.*

(akta kontroli tom I str. 220-286, 291-328)

W Starostwie nie wprowadzono szczególnych rozwiązań dotyczących nadzoru nad realizacją zadań w zakresie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku.

Starosta wyjaśnił, że nadzór nad realizacją zadań (...) sprawowany był przez pracowników Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami w zakresie monitorowania na bieżąco zadłużenia w opłatach z tytułu użytkowania wieczystego

---

<sup>12</sup> Wykaz został przekazany przez GUS do NIK na potrzeby kontroli.

oraz przesyłania o tym informacji do Wojewody Podkarpackiego, w pozostałym zakresie na bieżąco analizowano, czy zachodzą przypadki do przejęcia mienia.

(akta kontroli tom I str.288)

Starosta Stalowowolski nie występował oraz nie uzyskał dodatkowych środków dotacji na realizację zadań objętych kontrolą oraz nie poniósł żadnych wypadków związanych z przejęciem tych zadań.

W kwestii problemów utrudniających prawidłową realizację zadań z zakresu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku Starosta wyjaśnił, że należą do nich głównie *brak wytycznych, ale też brak informacji od innych podmiotów (Urząd Skarbowy, banki etc.) o spełnianiu przez podmioty nieprzerejestrowane warunków do przejęcia ich majątku przez Starostę.*

(akta kontroli tom I str. 289-290)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie zapewnił podjęcia działań celem identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich mienia.
2. Starosta nie zapewnił organizacyjnego przygotowania Starostwa do identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia, nie przypisano obowiązków tych obowiązków żadnemu stanowisku ani komórce organizacyjnej Starostwa. Nie realizowano także nadzoru nad tymi zadaniami.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Starosta był zobowiązany zapewnić organizacyjne przygotowanie Starostwa do identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia, przypisać obowiązki w tym zakresie stanowisku lub komórce organizacyjnej, a także zapewnić właściwy nadzór nad tymi zadaniami. Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisem art. 9 ust. 2j *uwkrs* Starosta był zobowiązany do gospodarowania mieniem podmiotów nieprzerejestrowanych, które z dniem 1 stycznia 2016 r. stały się – z mocy prawa - własnością Skarbu Państwa. W ocenie NIK, rzetelne gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa – wobec wiedzy, że z dniem 1 stycznia 2016 r. takie mienie mogło stać się mieniem zarządzanym przez Starostę – wymagało zapewnienia zarówno organizacyjnego przygotowania jak i działań mających na celu identyfikację podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia. Powinność ustalenia pisemnych procedur mających na celu realizację zadań Starosty w kontrolowanym zakresie wynikała również z cytowanych wyżej *standardów kontroli zarządczej.*

OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

## 2. Działania wynikające z przejmowania majątku

W okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia dokonania ustaleń kontroli<sup>13</sup> Starosta Stalowowolski nie wydał żadnej decyzji dotyczącej nabycia z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.

Do Starostwa nie były również przekazywane od innych jednostek decyzje dotyczące nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.

<sup>13</sup> 12 maja 2023 r.

Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa sporządzane i przekazywane były zgodnie z art. 23 ust.1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli tom II str. 2-313)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
**OCENA CZĄSTKOWA**

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Z uwagi na fakt, że w okresie objętym kontrolą Starosta Stalowowolski nie wydał decyzji dotyczących nabycia z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych odstąpiono od formułowania oceny w zakresie działań wynikających z przejmowania mienia.

#### **IV. Wniosek**

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań mających na celu przypisanie obowiązków w zakresie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia oraz zapewnienie nadzoru nad realizacją tych zadań.

#### **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 Rzeszowie. 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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Rzeszów, dnia 30 czerwca 2023 r.

*Kontroler*  
Monika Marciniak  
Gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie  
Dyrektor  
Wiesław Motyka

/-/

/-/