

P. Kier. G. Baran

06.06.2023

[Handwritten signature]



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

- 5 CZE 2023 - sekretarz

[Handwritten initials]

URZĄD MIASTA RZESZOWA
WYDZIAŁ ORGANIZACYJNO-ADMINISTRACYJNY
Oddział Zarządzania Dokumentacją

DATA WPLYWU 31.05.2023 *

L.dz. 80732 Podpis *[Handwritten signature]*

LRZ.410.007.01.2023

URZĄD MIASTA RZESZOWA
WYDZIAŁ ORGANIZACYJNO-ADMINISTRACYJNY

Data wpływu 2023-06-05

L. dz. *[Handwritten]*

Podpis *[Handwritten signature]*

[Handwritten initials]

Pan
Konrad Fijolek
Prezydent Miasta Rzeszowa
Urząd Miasta Rzeszowa
ul. Rynek 1
35-064 Rzeszów

05.06.2023

[Handwritten signature]
06.06.2023

[Handwritten signature]
- pr. o koordynacji

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 Rzeszowa, ul. Rynek 1, 35-064 Rzeszów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konrad Fijołek, Prezydent Miasta Rzeszowa ² , od 21 czerwca 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Tadeusz Ferenc, Prezydent Miasta, od 10 listopada 2002 r. do 10 lutego 2021 r. Marek Bajdak, pełniący funkcję Prezydenta Miasta, od 25 lutego 2021 r. do 21 czerwca 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych ³ i ich majątku. 2. Działania wynikające z przejmowanego majątku.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli (16 maja 2023 r.), 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ⁵ Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Marek Sikora, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/80/2023 z dnia 13 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 5-12)

¹ Dalej: Urząd Miasta lub Urząd.

² Dalej: Prezydent Miasta lub Prezydent.

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 2022 r. poz. 1683, ze zm.) – 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, a w konsekwencji utraciły osobowość prawną.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁵ Dalej też: NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez Prezydenta Miasta działania w celu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich mienia. Prezydent powierzył realizację zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu Skarb Państwa⁷, Biuro Gospodarki Mieniem Miasta Rzeszowa⁸, w tym w szczególności zadań dotyczących prowadzenia postępowań dotyczących mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, sporządzania projektów decyzji stwierdzających nabycie mienia przez SP, składania deklaracji i opłacania podatku od nieruchomości od nabytego przez SP mienia oraz przekazywania dochodów uzyskanych z gospodarowania tym mieniem na rachunek Urzędu Miasta.

Działania związane z identyfikacją podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich mienia realizowane były przez Prezydenta z własnej inicjatywy, w oparciu o plan opracowany w Biurze Gospodarki Mieniem Miasta Rzeszowa. W wyniku tych działań skutecznie zidentyfikowano wszystkie nieruchomości znajdujące się na terenie Rzeszowa należące do sześciu ustalonych podmiotów nieprzerejestrowanych.

Prezydent Miasta, we wszystkich wymagających tego sprawach, wydawał decyzje stwierdzające nieodpłatne nabycie przez SP praw do nieruchomości po podmiotach nieprzerejestrowanych. W pięciu tych decyzjach (na osiem wydanych) błędnie jednak wskazał organ odwoławczy.

W przypadku wszystkich nabytych nieruchomości BGM podjęło działania, w wyniku których ujawniono prawa SP w księgach wieczystych, wprowadzono prawidłowe zmiany w ewidencji gruntów i budynków oraz w ewidencji nieruchomości zasobu SP. Nadzorowane przez Prezydenta Biuro nierzetelnie przygotowało informacje dotyczące nabytych nieruchomości w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP przekazywanych Wojewodzie Podkarpackiemu⁹ za lata 2017-2018, nie wykazując wszystkich nieruchomości nabytych po podmiotach nieprzerejestrowanych.

BGM nie składało deklaracji i nie opłacało podatku od nieruchomości od działki nabytej przez SP położonej w Żarnowej. Ponadto stwierdzono, że BGM opłacało podatek od nieruchomości z terenu Miasta Rzeszowa od daty uprawomocnienia się decyzji stwierdzających ich nabycie, pomimo że podatek ten winien być opłacany od dnia nabycia, tj. 1 stycznia 2016 r. Podobnie w przypadku nabycia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Gminy Miasto Rzeszów¹⁰, roczną opłatę z tytułu użytkowania wieczystego Biuro pobierało od uprawomocnienia się tych decyzji, zamiast od dnia nabycia. W związku z tym zaniechano zapłaty podatku od nieruchomości oraz opłaty dot. użytkowania wieczystego w łącznej kwocie 6 983,72 zł.

W latach 2016-2019, od podmiotu nieprzerejestrowanego, który utracił byt prawny niezgodnie z przepisami Prezydent pobrał podatek od nieruchomości w wysokości 72 944 zł. W przypadku dwóch posiadaczy nieruchomości nabytych przez SP nie pobrano należnego podatku, a w przypadku nieruchomości jednego z tych posiadaczy podatek w imieniu SP opłacono za okres od lutego 2018 r. do września 2021 r., pomimo, że SP nie był podatnikiem tego podatku.

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

⁷ Dalej: SP.

⁸ Budżetowa jednostka organizacyjna Miasta Rzeszowa; dalej: BGM lub Biuro.

⁹ Dalej: Wojewoda.

¹⁰ Dalej: Miasto Rzeszów lub Miasto.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku

Opis stanu faktycznego

1.1.

Gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu SP położonymi na terenie Miasta Rzeszowa, w stosunku do których Prezydentowi przysługiwało uprawnienie do jego reprezentacji, zostało powierzone BGM¹². Zadania te wykonywali Specjalista oraz Kierownik Oddziału Mienia Skarbu Państwa i Realizacji Roszczeń BGM. Zakres zadań ww. Oddziału ustalony w Regulaminie organizacyjnym Biura, jak również pisemnie określone zakresy czynności powyższych pracowników nie wymieniały literalnie zadań dotyczących podmiotów nieprzerejestrowanych i obejmowały całokształt zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami. Do zadań tego Oddziału, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym BGM, należały sprawy związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości na rzecz SP, zakładaniem ksiąg wieczystych dla nieruchomości SP i ujawnianiem w nich tych nieruchomości oraz sporządzaniem wniosków do wydziałów ksiąg wieczystych sądów¹³.

Jolanta Kaźmierczak, Zastępca Prezydenta Miasta¹⁴ wyjaśniła, że nie określono wprost komórek i pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z identyfikowaniem mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, ponieważ zadania starosty w BGM realizowane były przez Oddział Mienia Skarbu Państwa i Realizacji Roszczeń. Zastępca Prezydenta Miasta poinformowała, że w zakresie organizacji zadań związanych z mieniem nabywanym przez SP od podmiotów nieprzerejestrowanych, za prowadzenie postępowań dotyczących mienia oraz sporządzanie projektu decyzji stwierdzającej nabycie mienia przez SP, odpowiedzialne było BGM. Biuro odpowiedzialne było również za przekazywanie decyzji potwierdzających nabycie mienia przez SP do Urzędu Miasta, w celu wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków, za składanie deklaracji i opłacanie podatku od nieruchomości do Urzędu Miasta oraz za przekazanie dochodów uzyskanych z gospodarowania nabytym majątkiem SP na rachunek Urzędu, skąd po potrąceniu należnych Miastu dochodów, przekazywano je na rachunek Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego.

(akta kontroli str. 13-58)

Dyrektor BGM oświadczył, że opracowano plan identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych zakładający skierowanie pism o informacje w tym zakresie do Wydziału Gospodarczego KRS Sądu Rejonowego w Rzeszowie, Urzędu Statystycznego w Rzeszowie oraz starostów, prezydentów, burmistrzów, wójtów za

¹¹ 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.

¹² Powierzenie obowiązków nastąpiło na podstawie zapisów w Statucie Biura, takich jak: prowadzenie dokumentacji i ewidencji księgowej nieruchomości oraz ewidencji dochodów z tego majątku; przeprowadzanie okresowej inwentaryzacji nieruchomości; naliczanie należności za nieruchomości udostępnione z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności; sporządzanie sprawozdań wynikających z przepisów prawa.

¹³ Specjalistę pisemnym zakresem czynności określono m.in. zadania związane z regulacją stanów prawnych nieruchomości, ewidencjonowanie nieruchomości, zbywanie nieruchomości, podatek od nieruchomości,

¹⁴ Jolanta Kaźmierczak Zastępca Prezydenta Miasta pismem z 2 września 2021 r. upoważniona została do załatwiania, w imieniu Prezydenta Miasta wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej jako starosta, spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych m.in. w zakresie art. 9 ust. 2i ustawy wprowadzającej KRS. Wcześniej, w okresie od 9 stycznia 2015 r. do 10 lutego 2021 r., Andrzej Gutkowski Zastępca Prezydenta Miasta upoważniony był do składania oświadczeń woli w imieniu Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta Miasta m.in. w zakresie wszelkich czynności związanych z gospodarowaniem mieniem SP, zawierania umów cywilno-prawnych dotyczących korzystania z mienia SP, reprezentowaniem SP w postępowaniach administracyjnych i sądowych.

pośrednictwem wojewodów, a także - w zakresie nieopłacania podatku od nieruchomości przez te podmioty - do Wydziału Finansowego Urzędu Miasta. W celu ustalenia mienia podmiotów nieprzerejestrowanych przewidziano sprawdzanie ewidencji gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 20-27, 48-52)

1.2.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły zalecenia ani wytyczne Wojewody w sprawie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych. Urząd nie otrzymał też od podmiotów zewnętrznych, z inicjatywy tych podmiotów, informacji o podmiotach nieprzerejestrowanych.

(akta kontroli str. 59-62, 118-119)

Prezydent z własnej inicjatywy podejmował działania w celu ustalenia podmiotów, które nie dopełniły obowiązku przerejestrowania, posiadających majątek podlegający przejściu na rzecz SP, zgodnie z przyjętym w Biurze planem. Prezydent skierował pisma w tej sprawie do XII Wydziału Gospodarczego KRS Sądu Rejonowego w Rzeszowie, który w odpowiedzi z 12 czerwca 2017 r. nie wskazał żadnego podmiotu¹⁵, a także do Urzędu Statystycznego w Rzeszowie, który w odpowiedzi z 5 czerwca 2017 r. przekazał wykaz 704 podmiotów mających ostatnią siedzibę na terenie miasta Rzeszowa, które w rejestrze REGON nie dokonały aktualizacji danych dotyczących organów rejestrowych i rodzajów rejestrów¹⁶. Wskazane przez Urząd Statystyczny podmioty były weryfikowane poprzez badanie baz REGON, KRS oraz ewidencji gruntów i budynków.

Prezydent Miasta wystąpił również do Wojewody pismem z 13 lipca 2017 r. (a następnie do pozostałych wojewodów pismem ze stycznia 2018 r.) o skierowanie do starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów jednostek samorządu terytorialnego z terenu ich działalności prośby o przeprowadzenie analizy, w celu wyłonienia nieruchomości potencjalnych podmiotów nieprzerejestrowanych, które miały ostatnią siedzibę w Rzeszowie i o przekazanie informacji w tym zakresie do BGM. Adresaci tych pism nie wskazali żadnego podmiotu nieprzerejestrowanego z terenu Rzeszowa, którego nieruchomości znajdowałyby się poza jego granicami.

Prezydent skierował do Wydziału Finansowego Urzędu Miasta pismo z prośbą o analizę zalegających w opłaceniu podatku od nieruchomości w celu wytypowania podmiotów nieprzerejestrowanych, który wskazał pięć podmiotów spełniających określone warunki. Ponadto BGM przeprowadziło analizę podmiotów wnoszących opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP (w 2017 r.) i nieruchomości Miasta Rzeszowa (w 2020 r.), wskazując dwa podmioty spełniające te warunki. Z tych siedmiu podmiotów¹⁷, sześć było podmiotami nieprzerejestrowanymi, które posiadały prawa do nieruchomości, a jeden został wykreślony z rejestru w 1982 r.

Ponadto do Prezydenta Miasta wpływały prośby starostów (prezydentów miast) o wskazanie nieruchomości z terenu miasta Rzeszowa należących do potencjalnych podmiotów nieprzerejestrowanych, których ostatnie siedziby znajdowały się na terenie tych powiatów (miast). Po przeprowadzonej analizie nieruchomości SP oraz Miasta Rzeszowa oddanych w wieczyste użytkowanie oraz płatności podatku od

¹⁵ Poinformował natomiast, że nie jest w stanie sprawdzić czy złożono wnioski o wpis do KRS przed 1 stycznia 2016 r., który został zwrócony, odrzucony, oddalony albo postępowanie o wpis zostało umorzone w wyniku czego podmiot nie został zarejestrowany, a ponadto wskazał, że prowadzi postępowania o rozwiązanie podmiotu bez postępowania likwidacyjnego z urzędu.

¹⁶ Zestawionych według rejestrów: handlowy (503 podmioty), spółdzielni (26), fundacji (9), stowarzyszeń (93), związków zawodowych (68), izb gospodarczych (3), przedsiębiorstw zagranicznych (2).

¹⁷ Pięć wskazanych przez Wydział Finansowy Urzędu Miasta i dwa wskazanych przez BGM na podstawie analizy użytkowników wieczystych.

nieruchomości nie odnaleziono takich podmiotów posiadających nieruchomości na terenie Miasta Rzeszowa.

W celu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych nie przeglądano akt w siedzibie Sądu Rejonowego prowadzącego KRS oraz nie kierowano zapytań w tym zakresie do urzędu skarbowego. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że *ta metoda mogła być mało efektywna i czasochłonna, również poprzez konieczność oddelegowania pracownika do pracy przy przeglądaniu akt. Posiadając inne źródła informacji, po zapoznaniu się z odpowiedzią na interpelację podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości¹⁸, nie podjęto tego rodzaju czynności dowodowych.*

Na podstawie powyższych działań własnych Prezydent Miasta ustalił sześć podmiotów nieprzerejestrowanych posiadających mienie podlegające przejęciu na rzecz SP. Podmioty te miały swoje ostatnie siedziby w Mieście Rzeszowie. Pięć ze zidentyfikowanych jednostek ujętych było w wykazie podmiotów (przekazanym przez Główny Urząd Statystyczny dla NIK¹⁹). W odniesieniu do tych sześciu podmiotów Prezydent wystąpił i otrzymał z XII Wydziału Gospodarczego KRS Sądu Rejonowego w Rzeszowie potwierdzenie wykreślenia ich z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r., na podstawie art. 9 pkt 2a ustawy *wprowadzającej KRS*.

(akta kontroli str. 59-124, 171-173, 180-182)

Prezydent otrzymał ponadto 3 stycznia 2017 r. od Starosty Strzyżowskiego decyzję stwierdzającą nabycie przez SP nieruchomości podmiotu nieprzerejestrowanego²⁰, którego ostatnią siedzibą było Miasto Rzeszów.

(akta kontroli str. 213-215)

Przeprowadzona w toku niniejszej kontroli weryfikacja podmiotów nieprzerejestrowanych (według wykazu przekazanego przez GUS dla NIK) z prowadzonymi przez Miasto ewidencją gruntów i budynków, ewidencją podatku od nieruchomości oraz ewidencją użytkowników wieczystych nie wykazała nieruchomości, do których prawa posiadałyby podmioty nieprzerejestrowane.

(akta kontroli str. 53-56, 125-170)

1.3.

BGM w celu identyfikacji mienia podmiotów nieprzerejestrowanych przeanalizowało ewidencję podatku od nieruchomości oraz ewidencję użytkowników wieczystych gruntów SP i Miasta, a następnie zweryfikowano ewidencję gruntów i budynków. W wyniku tych działań ustalono 30 działek po podmiotach nieprzerejestrowanych.

(akta kontroli str. 48-51, 85-88, 174-182)

Nie podejmowano działań mających na celu ustalenie innych składników mienia po tych podmiotach, w tym ruchomości, tj. nie gromadzono dokumentacji obejmującej akty założycielskie tych podmiotów; nie gromadzono i nie analizowano sprawozdań finansowych oraz sprawozdań z działalności; nie ustalano udziałowców, członków oraz organów podmiotów oraz nie gromadzono wydanych przez nich uchwał lub zarządzeń; nie pozyskiwano ich ksiąg rachunkowych; nie ustalono wniesionych udziałów do spółek i tego, czy wniesiono je w gotówce, czy aportem oraz czy zostały spożytkowane na działalność spółki, czy dalej stanowią jej mienie; nie sprawdzano w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, czy posiadały środki transportu.

¹⁸ Odpowiedź z 27 grudnia 2016 r. na interpelację nr 8108 w sprawie ustawy *wprowadzającej KRS* z dnia 28 listopada 2014 r. Dalej: interpelacja nr 8108 Ministerstwa Sprawiedliwości.

¹⁹ Baza 510 podmiotów mających ostatnią siedzibę w Rzeszowie, które wskutek braku rejestracji w KRS zostały wykreślone z bazy REGON; dalej: wykaz podmiotów przekazany przez GUS. Prezydent ustalił nieruchomości jednego podmiotu nieprzerejestrowanego nie ujętego w ww. wykazie.

²⁰ Decyzja GN.0124.61.2016 z 14 grudnia 2016 r. dotycząca nieopłatnego nabycia z dniem 1 stycznia 2016 r. działki o identyfikatorze 181904_5.0019.835 o powierzchni 0,31 ha położonej na terenie Powiatu Strzyżowskiego.

Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że żaden z odnalezionych podmiotów (za wyjątkiem jednego podmiotu²¹) nie był właścicielem ani wieczystym użytkownikiem nieruchomości w miejscu zarejestrowania siedziby, dlatego nie było możliwości ustalenia innych składników mienia po nie istniejącym już podmiocie.

Podmiot nieprzerejestrowany, który posiadał wyodrębniony lokal w miejscu siedziby, wynajął ten lokal w 2006 r., a mienie w tym lokalu stanowiło majątek najemcy²².

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła dodatkowo, że zgodnie z interpelacją nr 8108 Ministerstwa Sprawiedliwości, wejście w życie ustawy wprowadzającej KRS i powiązane z nim przejęcie przez SP mienia nieprzerejestrowanych podmiotów, nie skutkowało koniecznością podjęcia przez starostę szczególnych czynności dotyczących przejętego mienia²³. Ponadto nie było wytycznych, które precyzowałyby działania mające na celu ustalenie składników mienia zidentyfikowanych podmiotów nieprzerejestrowanych.

(akta kontroli str.48-51, 115-117, 180-201, 209-210)

1.4.

Nadzór nad wykonywaniem zadań w zakresie identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku sprawował Zastępca Prezydenta Miasta Rzeszowa.

(akta kontroli str. 13-14, 202-208)

1.5.

Prezydent Miasta wskazał następujące problemy utrudniające prawidłową realizację zadań z zakresu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku:

- brak odpowiednich przepisów ustawowych określających sposób realizacji tych zadań. Prezydent podał, że sam obowiązek identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych jest przez niektórych starostów negowany. Obowiązek ten nie wynika jednoznacznie z ustawy wprowadzającej KRS, a poszukując organu odpowiedzialnego należy posilkować się przede wszystkim art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴. W celu wykonywania przez starostów zadań związanych z gospodarowaniem mieniem, nie dysponując wiedzą o całości nabytego przez SP mienia, zmuszeni są oni identyfikować podmioty nieprzerejestrowane oraz ich mienie w sytuacji, gdy ustawodawca nie uregulował w jaki sposób to realizować,
- brak wytycznych w tym zakresie. Prezydent wyjaśnił, że nie wskazano istniejących już narzędzi i procedur jakimi starostowie powinni się posługiwać oraz nie stworzono też nowych rozwiązań, zarówno na poziomie centralnym jak i terenowym,
- brak jednolitych list podmiotów nieprzerejestrowanych,
- brak regulacji w zakresie sposobu współpracy sądów rejestrowych prowadzących KRS ze starostami. Prezydent zauważył, że uregulowanie tej współpracy mogłoby się przyczynić do stworzenia skutecznego narzędzia identyfikującego podmioty nieprzerejestrowane, ponieważ tylko sądy rejestrowe są w stanie przeprowadzić kwerendę w zakresie tych podmiotów.

²¹ Wobec którego wydano decyzję o nabyciu wyodrębnionego lokalu użytkowanego wraz z przysługującym mu udziale w prawie użytkowania wieczystego gruntu z 3 października 2018 r.

²² Informację o wynajmie lokalu uzyskano w proces sądowy o wydanie SP tego lokalu, który zakończył się wyrokiem Sądu Okręgowego w Rzeszowie z 16 lutego 2023 r. oddalającym apelację podmiotu wynajmującego ten lokal.

²³ Wg interpelacji i odpowiedzi na nią: 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.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 344. Zgodnie z tym przepisem, zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym SP w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze

Ponadto Prezydent wskazał, że brak jednolitych systemowych procedur i narzędzi do identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych prowadziło do oddolnego wytworzenia przez starostów różnych metod wyszukiwania mienia tych podmiotów, które nie zawsze są ze sobą kompatybilne. Niekiedy konieczna staje się współpraca pomiędzy starostwami lub innymi organami oraz sądami rejestrowymi, a brak jednolitych procedur może doprowadzić nawet do odmowy takiej współpracy.

(akta kontroli str. 174-178)

Miasto nie występowało do Wojewody o dodatkowe środki na realizację zadań z zakresu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ich majątku.

(akta kontroli str. 174-177)

W związku z przejściem mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, w okresie objętym kontrolą SP poniósł wydatki w łącznej wysokości 20 584,08 zł, z tego związane z uiszczaniem podatku od nieruchomości w wysokości 14 400,41 zł oraz związane z roczną opłatą z tytułu użytkowania wieczystego lub roczną opłatą z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w wysokości 6 183,67 zł.

(akta kontroli str. 350-362, 384-386)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez Prezydenta działania w celu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych oraz ich majątku nieruchomego. W Urzędzie nie podejmowano działań mających na celu ustalenie składników mienia ruchomego pozostałego po tych podmiotach.

OBSZAR

2. Działania wynikające z przejmowania majątku

Opis stanu
faktycznego

2.1.

Prezydent Miasta ustalił sześć podmiotów nieprzerejestrowanych, które posiadały prawa do nieruchomości. Podmioty te miały swoje ostatnie siedziby w Rzeszowie. We wszystkich ww. przypadkach wydano decyzje stwierdzające nieodpłatne nabycie przez SP (z dniem 1 stycznia 2016 r.) nieruchomości z terenu Miasta Rzeszowa należących do tych podmiotów. Na podstawie przedłożonych do niniejszej kontroli wyciągów z ewidencji: gruntów i budynków, użytkowania wieczystego, a także podatku od nieruchomości ustalono, że ujawniono i przejęto na rzecz SP wszystkie nieruchomości tych podmiotów.

(akta kontroli str. 59-62, 125-173, 211-212)

Wydano łącznie osiem decyzji stwierdzających nieodpłatne nabycie nieruchomości przez SP²⁵, w tym jedną uchylono Samorządowe Kolegium Odwoławcze²⁶, a dwie dotyczyły nieruchomości jednego podmiotu²⁷. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że *w trakcie wszczętego postępowania ustalono, że ominięto jedną działkę, dlatego*

²⁵ Decyzje: BGM-VI.430.4.2017.AW z 15 listopada 2017 r.; BGM-VI.430.2.2017.AW z 6 grudnia 2017 r.; BGM-VI.430.3.2017.AW z 22 grudnia 2017 r.; BGM-VI.430.2.2018.AW z 23 stycznia 2018 r.; BGM-VI.430.3.2018.AW z 19 marca 2018 r.; BGM-VI.430.6.2018.AW z 3 października 2018 r.; BGM-VI.430.1.2020.AW z 23 czerwca 2020 r.; BGM-VI.430.2.2020.AW z 23 czerwca 2020 r.

²⁶ Dalej: SKO. Decyzja BGM-VI.430.3.2018.AW z 19 marca 2018 r. została uchylona przez SKO, a sprawa przekazana do ponownego rozpatrzenia stwierdzając, że decyzja została wydana z naruszeniem art. 10 i art. 61 § 4 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Prezydent Miasta, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, wydał 3 października 2018 r. decyzję BGM-VI.430.6.2018.AW zawierającą taką samą sentencję jak decyzja z 19 marca 2018 r. W dniu 8 stycznia 2019 r. SKO, po rozpatrzeniu odwołania od decyzji z 3 października 2018 r., utrzymał ją w mocy.

²⁷ Decyzje: BGM-VI.430.3.2017.AW z 22 grudnia 2017 r.; BGM-VI.430.2.2018.AW z 23 stycznia 2018 r.

też w sprawie ww. działki wszczęto odrębne postępowanie, które zakończone zostało decyzją.

Decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁸ oraz informację, że zostały wydane w imieniu SP.

W pięciu decyzjach²⁹ jako organ odwoławczy wskazano Wojewodę. Po przekazaniu przez Wojewodę do SKO odwołania od decyzji z 19 marca 2018 r., w następnych decyzjach Prezydent Miasta wskazywał SKO jako organ odwoławczy.

Żadna z decyzji nie dotyczyła mienia podmiotów wpisywanych do odpowiednich rejestrów z urzędu na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy *wprowadzającej KRS*, tj. stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Nie prowadzono również niezakończonych na dzień rozpoczęcia kontroli (tj. 14 marca 2023 r.) postępowań w celu stwierdzenia nabycia mienia takich podmiotów.

(akta kontroli str. 106-114, 159-160, 211-286, 293-310)

Na podstawie ww. decyzji stwierdzono nieodpłatne nabycie przez SP z dniem 1 stycznia 2016 r. następujące prawa do nieruchomości:

- prawo własności pięciu działek³⁰ o łącznej pow. 0,1075 ha, w tym jednej zabudowanej budynkiem przepompowni ścieków;
- prawo własności wyodrębnionego lokalu użytkowego o pow. użytkowej 741,60 m² wraz związanego z nim udziału 74949/341494 części w prawie użytkowania wieczystego działki³¹ o pow. 0,2896 ha stanowiącej własność SP;
- prawo użytkowania wieczystego 19 działek³², stanowiących własność Miasta, o łącznej pow. 0,5834 ha, w tym trzech zabudowanych dwoma budynkami mieszkalnymi;
- udział 139/1000 w prawie użytkowania wieczystego pięciu działek, stanowiących własność Miasta, o łącznej pow. 0,2093 ha.

Łączna wartość tych nieruchomości ustalona została na kwotę 1 964 786,32 zł.

Ponadto Starosta Strzyżowski przekazał³³ Prezydentowi Miasta decyzję stwierdzającą nabycie przez SP nieodpłatnie z dniem 1 stycznia 2016 r. prawa własności jednej działki³⁴ o pow. 0,3100 ha położonej w miejscowości Żarnowa, której wartość ustalona została na kwotę 70 370 zł.

Nabyte prawo użytkowania wieczystego trzech działek³⁵, zabudowanych dwoma budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, stanowiących własność Miasta, przekształciło się z dniem 13 lipca 2020 r. oraz 17 września 2020 r. w prawo własności SP, na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo*

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

²⁹ Decyzje: BGM-VI.430.4.2017.AW z 15 listopada 2017 r.; BGM-VI.430.2.2017.AW z 6 grudnia 2017 r.; BGM-VI.430.3.2017.AW z 22 grudnia 2017 r.; BGM-VI.430.2.2018.AW z 23 stycznia 2018 r.; BGM-VI.430.3.2018.AW z 19 marca 2018 r.

³⁰ Działki o nr 368/2, 624 (zabudowana budynkiem niemieszkalnym (przepompownia ścieków), 1 kondygnacja, pow. zabudowy 36 m²), 650, 666, 677 obręb 226.

³¹ Działka o nr 2091 obręb 212 (udział wg KW RZ1Z/00083399/4).

³² Działki o nr 160 i 161 (zabudowane budynkiem mieszkalnym, 2 kondygnacje, pow. zabudowy 86 m² oraz pozostałym budynkiem niemieszkalny (garaż), 1 kondygnacja, pow. zabudowy 14 m²), 113, 140, 142, 154/1, 154/2, 159, 166, 186 obręb 218, o nr 532 (zabudowana budynkiem mieszkalnym, jednorodzinnym, 2 kondygnacje, pow. zabudowy 111 m²), 533, 537 obręb 210 oraz o nr 116/15, 116/26, 116/27, 116/28, 116/29, 116/30 obręb 214.

³³ Działka stanowiła własność podmiotu nieprzerejestrowanego, którego ostatnia siedziba znajdowała się na terenie Miasta Rzeszowa.

³⁴ Działka nr 835 obręb 19 Strzyżów (obszar wiejski).

³⁵ Działki o nr 160 i 161 obręb 218 oraz o nr 532 obręb 210.

własności tych gruntów³⁶, co zostało potwierdzone zaświadczeniami wydanymi przez Dyrektora BGM³⁷.

(akta kontroli str. 211-310)

2.2.

Żaden z wierzycieli podmiotów nieprzerejestrowanych nie dochodził swoich roszczeń przeciwko SP w terminie roku od chwili nabycia przez SP mienia tych podmiotów.

(akta kontroli str. 180-182)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki ustalenia nieruchomości podmiotów nieprzerejestrowanych znajdujących się na terenie Miasta Rzeszowa, które miałyby ostatnią siedzibę poza Miastem.

(akta kontroli str. 211-212, 115-116)

Urząd Miasta posiadał jedną decyzję o nieodpłatnym nabyciu przez SP nieruchomości podmiotu nieprzerejestrowanego leżącej poza Miastem Rzeszów³⁸, którą otrzymał w 2017 r. od Starosty Strzyżowskiego. W BGM przeprowadzono postępowanie dotyczące mienia, w wyniku którego ustalono, że podmiot ten nie posiadał innych nieruchomości. Nieruchomość objętą ww. decyzją ujęto w zasobie nieruchomości SP prowadzonym przez Prezydenta Miasta, wskazując w planowanym jej rozdysponowaniu przekazanie do zasobu prowadzonego przez Starostę Strzyżowskiego. Jednak, na wniosek z 30 sierpnia 2019 r., który wpłynął do Prezydenta Miasta, rozpoczęto procedurę jej sprzedaży, zakończoną zawarciem 26 marca 2021 r. aktu notarialnego.

(akta kontroli str. 180-182, 213-224, 309-312, 406-419, 459-462)

2.3 i 2.4.

We wszystkich przypadkach przejętego mienia, na podstawie przekazanych przez Biuro wniosków, wprowadzono w ewidencji gruntów i budynków zmiany, wykazując – stosownie do nabytych praw – SP jako właściciela lub użytkownika wieczystego przejętych nieruchomości. Informacje te zawierały wszystkie elementy przewidziane w przepisie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*³⁹.

(akta kontroli str. 314-343)

We wszystkich przypadkach podjęto działania w celu ujawnienia praw SP w księgach wieczystych, i prawa te zostały ujawnione.

(akta kontroli str. 313)

BGM nie uzgodniło w księdze wieczystej wysokości udziału w prawie użytkowania wieczystego przynależnego do nabytego, na podstawie decyzji z 3 października 2018 r., prawa własności lokalu, wykazanego w księdze wieczystej lokalu jako 118966/230205 (RZ1Z/0010283/9), w księdze wieczystej gruntu związanego z lokalem jako 74949/341494 (RZ1Z/00083399/4), a w ewidencji gruntów i budynków jako 74949/230205. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że *SP nie posiadał dostępu do nieruchomości, w sądzie toczył się proces o wydanie nieruchomości. Bez naruszenia posiadania nieruchomości, właściciel może dopiero teraz, po orzeczeniu Sądu (z 16 lutego 2023 r.) o wydanie nieruchomości, podjąć działania w celu ujednoczenia wpisów w księdze wieczystej i ewidencji gruntów i budynków.*

Powierzchnia działki o nr 368/2 obręb 226, nabytej na podstawie decyzji z 15 listopada 2017 r., wykazana w księdze wieczystej RZ1Z/00000195/9 (0,4000 ha) różniła się od powierzchni tej działki w ewidencji gruntów i budynków (0,0428 ha). Zastępca

³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1495.

³⁷ Upoważnienie udzielone na podstawie uchwały nr VIII/139/2019 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 26 lutego 2019 r.

³⁸ Decyzja Starosty Strzyżowskiego GN.0124.61.2016 z 14 grudnia 2016 r.

³⁹ Dz. U. z 2021 poz. 1990, ze zm.

Prezydenta Miasta poinformowała, że ze względu na błędnie przypisany numer KW w ewidencji gruntów i budynków dla ww. działki, właściwy Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego nie mógł dokonać zmiany powierzchni tej działki, która to zmiana została dokonana na podstawie modernizacji operatu ewidencji gruntów i budynków, który obowiązuje od 31 sierpnia 2011 r.

(akta kontroli str. 122-124, 183-184, 313, 318, 322, 344-345)

Ewidencja nieruchomości zasobu SP prowadzona była za pomocą programu Excel. Przedstawiała stan bieżący zasobu, bez możliwości zaprezentowania danych na wybrany dzień z przeszłości, jak również historii wprowadzonych w ewidencji zmian. Zastępca Prezydenta Miasta poinformowała, że ewidencja – tabela jest na bieżąco modyfikowana poprzez wprowadzanie zmian: wprowadzenie nowej działki, usuwanie działki, podział działki. Przedmiotowa tabela nie posiada danych wskazujących na datę wpisu, czy też usunięcia nieruchomości.

Przyjęty sposób ewidencjonowania nieruchomości zasobu SP umożliwił wprowadzenie wszystkich danych określonych art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przedstawiona ewidencja według stanu na 28 kwietnia 2023 r. zawierała wszystkie działki nabyte od podmiotów nieprzerejestrowanych, należące do zasobu SP na ten dzień (30 działek). W przypadku tych działek ewidencja była kompletna, zawierała wszystkie elementy wymagane art. 23 ust. 1c ww. ustawy.

We wrześniu 2022 r. BGM nabyło program komputerowy dedykowany do ewidencjonowania nieruchomości, umożliwiający ewidencję nieruchomości zasobu SP, o której mowa w art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Do dnia zakończenia kontroli zakupiony program nie został wdrożony. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że program, aby był w pełni wykorzystywany, wymaga wprowadzenia danych z ewidencji własnej oraz akt sprawy. Ewidencja nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości następuje również w oparciu o program ewidencji gruntów. Ponadto Zastępca Prezydenta poinformowała, że wdrożenie i ewidencjonowanie zasobu nieruchomości SP przy pomocy zakupionego programu nastąpi po udziale pracowników w szkoleniu zaplanowanym przez dostawcę oprogramowania na dzień 29 czerwca 2023 r.

(akta kontroli str. 53-56, 118-119, 346-351, 363-368)

2.5.

W przypadku 20 działek, których nabycie stwierdzono na podstawie decyzji Prezydenta Miasta z 2017 r. i z 2018 r., podjęto działania w celu uiszczenia podatku od nieruchomości od stycznia (11 działek) i lutego 2018 r. (dziewięciu działek), a w przypadku decyzji wydanych w 2020 r. dotyczących dziewięciu działek, w celu uiszczenia tego podatku od sierpnia 2020 r. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że działki zostały zadeklarowane od miesiąca następującego po miesiącu, w którym decyzja stwierdzająca ich nabycie stała się ostateczna.

(akta kontroli str. 350-358, 369-392)

Od nabytego od podmiotów nieprzerejestrowanych prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Miasta wnoszono roczne opłaty z tytułu użytkowania wieczystego lub tytułu przekształcenia tego prawa w prawo własności odpowiednio od 2018 r. – w przypadku decyzji stwierdzających nabycie tego prawa wydanych w 2017 r. i w styczniu 2018 r. oraz od 2021 r. – w przypadku decyzji wydanych w 2020 r. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego została naliczona po uprawomocnieniu się decyzji stwierdzających nabycie prawa użytkowania wieczystego.

(akta kontroli str. 350-351, 359-362, 393-394)

2.6.

Z nabytych przez SP 31 działek wyceniono 30, z tym że dla 17 zostały sporządzone operaty szacunkowe, a dla 13⁴⁰ wartość nabytego użytkowania wieczystego określono w ewidencji księgowej pozabilansowej, przyjmując średnią wartość rynkową prawa użytkowania wieczystego nieruchomości podobnych.

W jednym przypadku nie dokonano wyceny nabytego prawa własności wyodrębnionego lokalu użytkowego oraz przynależącego do tego lokalu udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu⁴¹, ponieważ przed sądem rejonowym toczyło się postępowanie o wydanie tej nieruchomości, które zakończyło się orzeczeniem sądu z 16 lutego 2023 r. nakazującym wydanie SP tej nieruchomości. Po tym rozstrzygnięciu zlecono wycenę nieruchomości. W marcu 2023 r., na wniosek posiadacza lokalu, BGM rozpoczął przygotowania do wyboru dzierżawcy, występując do Wydziału Architektury Urzędu Miasta o niezbędne w tym zakresie informacje.

(akta kontroli str. 53-58, 110-112, 211-212, 344-347, 395-402, 405, 454-457)

Działkę⁴² nabytą przez SP na podstawie decyzji Starosty Strzyżowskiego z 14 grudnia 2016 r., za zgodą Wojewody (zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 7 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*), sprzedano 9 kwietnia 2021 r. w drodze przetargu ustnego nieograniczonego przeprowadzonego 19 lutego 2021 r.

Na okres 10 lat wydzierżawiono w drodze bezprzetargowej za zgodą Wojewody (zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 7a *ustawy o gospodarce nieruchomościami*), dwie działki⁴³ zabudowane budynkiem mieszkalnym jednorodzinny wraz z garażem, nabyte przez SP decyzją z 22 grudnia 2017 r., osobie dotychczas ją zamieszkującej. Na wniosek dzierżawcy nieruchomości te przygotowywano do sprzedaży. Do czasu zakończenia kontroli nie doszło do jej sprzedaży.

(akta kontroli str. 406-446, 454)

W stosunku do ośmiu działek⁴⁴ rozpoczęto procedurę przekazania w darowiźnie prawa ich użytkowania wieczystego Miastu, w związku z faktem, że były zajęte pod ulice.

(akta kontroli str. 447)

Jedna z przejętych działek⁴⁵ zabudowana była budynkiem przepompowni ścieków. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że *przepompownia ta została przez poprzedniego właściciela przekazana do obsługi Miejskiemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Rzeszowie. Nieruchomość, po jej przygotowaniu, będzie przekazana na majątek Miasta lub MPWiK Sp. z o.o.*

(akta kontroli str. 53-56, 211-212)

Do czasu zakończenia kontroli SP nie wszedł w posiadanie budynku mieszkalnego jednorodzinny znajdującego się na działce nr 532 obręb 210, którego nabycie przez SP stwierdzono decyzją z 23 czerwca 2020 r. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że w ramach czynności podjętych przez pracowników BGM, w tym oględzin nieruchomości nie ustalono posiadacza, a według rejestru mieszkańców na powyższej nieruchomości nikt nie był zameldowany. Ustalono osobę, która złożyła deklarację na odbiór odpadów komunalnych z ww. nieruchomości i wystosowano do niej pismo o przedstawienie dokumentu, na podstawie którego użytkuje budynek.

(akta kontroli str. 387-392, 448-453)

⁴⁰ Działki o nr: 477/29, 477/30, 477/31, 477/32, 477/33 obręb 213; 113, 140, 142, 154/1, 154/2, 159, 166, 186 obręb 218.

⁴¹ Działka nr 2091 obręb 212.

⁴² Działka nr 835 obręb 19 (jednostka ewidencyjna Gmina Strzyżów obszar wiejski).

⁴³ Działki nr 160 i 161 obręb 218.

⁴⁴ Działki o nr 113, 140, 142, 154/1, 154/2, 159, 166, 186 obręb 218.

⁴⁵ Działka o nr 624 obręb 226.

W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP, sporządzanych i przekazanych Wojewodzie na podstawie art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami informacje o nieruchomościach nabytych przez SP od podmiotów nieprzerejestrowanych wykazywano w załączniku dotyczącym nieruchomości nierozdysponowanych, a w przypadku działek wydzierżawionych i działki sprzedanej – odpowiednio w załącznikach dotyczących nieruchomości oddanych w dzierżawę lub sprzedanych. W rocznych sprawozdaniach za 2017 r. i 2018 r., na odpowiednio 11 i 21 działek nabytych w tych latach od podmiotów nieprzerejestrowanych, wykazano tylko jedną. W sprawozdaniach za następne lata wykazywano nabyte działki.

W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP sporządzonych za następne lata 2019-2022 wykazano nieruchomości nabyte po podmiotach nieprzerejestrowanych

(akta kontroli str. 311-312, 458-479)

2.7.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki nabywania mienia ruchomego podmiotów nieprzerejestrowanych.

(akta kontroli str. 180-185, 225-245, 268-271)

2.8.

Prezydent Miasta, gospodarując nabytymi przez SP nieruchomościami podmiotów nieprzerejestrowanych, uzyskał dochody w kwocie ogółem 91 653,74 zł, z tego 88 000 zł z tytułu sprzedaży jednej działki⁴⁶ oraz 3 653,74 zł z tytułu oddania w dzierżawę dwóch innych działek⁴⁷. Dochody te realizowane były w BGM i następnie przekazywane do Urzędu Miasta, gdzie po potrąceniu – zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – 25% środków stanowiących dochód Miasta, przekazywane były na rachunek Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego.

Przekazywanie środków Wojewodzie następowało w terminach określonych w art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁸, za wyjątkiem kwoty 286,42 zł stanowiącej dochód budżetu państwa, która wpłynęła do kasy BGM 14 października 2021 r. Termin jej odprowadzenia minął 25 października 2021 r., a została przekazana na rachunek Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego 15 listopada 2021 r. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że ze względu na niskie kwoty wpłat do kasy oraz koszty związane z konwojowaniem gotówki w miesiącu październiku 2021 r., dochody zostały odprowadzone do Banku 29 października 2021 r.

(akta kontroli str. 48-52, 406-439, 451-453, 480-513)

2.9.

Po wydaniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny⁴⁹ uznającego, że pozbawienie współników praw majątkowych wychodzi poza cel ustawy wprowadzającej KRS, wspólnicy spółki nieprzerejestrowanej, której nieruchomość nabył SP (decyzja stwierdzająca nabycie z 3 października 2018 r.), pismem z 7 maja 2020 r. wezwali Prezydenta do zapłaty odszkodowania w wysokości 1 280 405 zł za szkodę powstałą w związku z wydaniem aktu normatywnego. Następnie, po nieuznaniu przez Prezydenta ich roszczeń, złożyli w tej sprawie pozew do Sądu Okręgowego

⁴⁶ Działka o nr 835 obręb 19 Strzyżów (obszar wiejski), położonej w miejscowości Żarnowa, której sprzedaż nastąpiła 9 kwietnia 2021 r.

⁴⁷ Działki o nr 160 i 161 obręb 218 (netto: 381,89 zł w 2021 r., 1 526,05 zł w 2022 r. i 1 745,80 zł w 2023 r.).

⁴⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

⁴⁹ 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 r. poz. 2421).

w Rzeszowie. Po wydaniu 21 października 2021 r. wyroku oddalającego powództwo, wnieśli apelację, a sprawa nie została rozstrzygnięta do dnia zakończenia kontroli.

(akta kontroli str. 454-455, 514-532)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W rocznych sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP przygotowanych przez Biuro i przekazanych Wojewodzie na podstawie art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami za lata 2017-2018 przedstawiono nierzetelne dane dotyczące nieruchomości nabytych od podmiotów nieprzerejestrowanych.

W sprawozdaniach tych, z nabytych przez SP w ten sposób 11⁵⁰ działek według stanu na koniec 2017 r. oraz 21⁵¹ działek według stanu na koniec 2018 r., wykazano tylko jedną działkę, tj. o nr 835 położoną w miejscowości Żarnowa, z tym że błędnie podano jej nr ewidencyjny (zamiast 835 podano 1004/28) oraz powierzchnię (zamiast 0,3100 ha podano 0,0449).

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że wykaz nieruchomości stanowiących sprawozdanie roczne jest sukcesywnie uzupełniany, przedmiotowe działki nie zostały wpisane w tych latach, zostały one uzupełnione w sprawozdaniach za kolejne lata.

Ponadto Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że nastąpił błąd pisarski przy uzupełnianiu tabeli do sprawozdania z gospodarowania za lata 2017 i 2018.

(akta kontroli str. 211-212, 311-312, 459-462, 474-479)

2. BGM, działając w imieniu SP, nie składało deklaracji dotyczących podatku od nieruchomości i nie uiszczало tego podatku od nabytych przez SP z dniem 1 stycznia 2016 r. następujących działek:

a) za okres od lutego 2016 r. do kwietnia 2021 r. – w zakresie działki o nr 835 położonej w Żarnowie;

b) za okres od lutego 2016 r. do grudnia 2017 r. – w zakresie działek o nr: 368/2, 624, 650, 666, 677 obręb 226; 477/29, 477/30, 477/31, 477/32, 477/33 obręb 213; 140 obręb 218 położonych w Rzeszowie;

c) za okres od lutego 2016 r. do stycznia 2018 r. – w zakresie działek o nr: 113, 142, 154/1, 154/2, 159, 166, 186 obręb 218 położonych w Rzeszowie;

c) za okres od lutego 2016 r. do lipca 2020 r. – w zakresie działek o nr: 533, 537 obręb 210; 116/15, 116/26, 116/27, 116/28, 116/29, 116/30 obręb 214 położonych w Rzeszowie, pomimo tego, że SP (w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁵²) był podatnikiem podatku od nieruchomości odnośnie tych działek, czym naruszono art. 6 ust. 9 pkt 1 i 3 ww. ustawy. Zgodnie z tymi przepisami osoby prawne zobowiązane są – bez wezwania – składać, w terminie do 31 stycznia, organowi podatkowemu deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy oraz wpłacać obliczony w deklaracji podatek.

Wysokość nieuiszczonego przez SP z tego tytułu podatku od nieruchomości wyniosła 5 241,72 zł.

⁵⁰ Działki o nr: 368/2, 624, 650, 666 i 677 obręb 226; 477/29, 477/30, 477/31, 477/32 i 477/33 obręb 213 oraz 835 położonej w miejscowości Żarnowa.

⁵¹ Działki o nr: 368/2, 624, 650, 666 i 677 obręb 226; 477/29, 477/30, 477/31, 477/32 i 477/33 obręb 213; 113, 140, 142, 154/1, 154/2, 159, 160, 161, 166 i 186 obręb 218 oraz 835 położonej w miejscowości Żarnowa.

⁵² Dz. U. z 2023 r. poz. 70.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że *wobec braku wezwania ze strony organu podatkowego, właściwego ze względu na położenie działki (nr 835), deklaracja nie została przedłożona.*

W zakresie pozostałych działek Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że *działki zostały zadeklarowane od miesiąca następującego po miesiącu, w którym decyzja stwierdzająca ich nabycie stała się ostateczna.* Zwróciła uwagę, że *podatnik nie otrzymywał dodatkowych wezwań w związku z korektami deklaracji podatku od nieruchomości.*

(akta kontroli str. 350-358, 369-392, 533)

3. Prezydent, działając jako organ podatkowy, nie egzekwował złożenia przez BGM w imieniu SP, deklaracji w zakresie podatku od nieruchomości od działek nabytych przez SP z dniem 1 stycznia 2016 r. położonych w Rzeszowie i nie pobierał tego podatku, czym naruszono art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁵³. Zgodnie z tym przepisem organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku. Ponadto zgodnie z art. 21 § 3 ww. ustawy jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.

Wysokość niepobranego przez Organ podatkowy podatku od nieruchomości z tego tytułu wyniosła 4 808,72 zł.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że *SP jedynie ogólnikowo informował o zaistniałych zmianach, wskazując ostateczne podstawy opodatkowania.* Organ podatkowy *weryfikował poprawność składanych deklaracji z posiadanymi dokumentami.* *Nie posiadał wiedzy, że deklarowane przez SP nieruchomości stanowią nieruchomości nabyte od podmiotów nieprzerejestrowanych.*

(akta kontroli str. 350-358, 369-392)

4. W latach 2016-2019 Prezydent, jako organ podatkowy, naliczał i pobierał podatek od nieruchomości od podmiotu nieprzerejestrowanego (od wyodrębnionego lokalu i udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu - działki nr 2091 obręb 212), który z dniem 1 stycznia 2016 r. utracił byt prawny na mocy art. 9 ust. 2a ustawy *wprowadzającej KRS* i nie był podatnikiem czym naruszono art. 3 ust. 1 ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych*.

Prezydent Miasta 3 października 2019 r. wydał, na podstawie art. 9 ust. 2b w związku z art. 9 ust. 2i ustawy *wprowadzającej KRS*, decyzję stwierdzającą nabycie mienia tego podmiotu w związku z ustaniem jego bytu prawnego⁵⁴, zatem jako organ podatkowy wiedział, że podmiot ten nie był podatnikiem w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych* (decyzja stała się ostateczna 8 stycznia 2019 r.).

Wysokość pobranego podatku od tego podmiotu za okres 2016-2019 wyniosła 72 944 zł.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że *podmiot nieprzerwanie od 2003 r. zawsze terminowo, bez wezwań składał deklaracje na podatek od nieruchomości.* *Ponadto podmiot ten figurował w ewidencji gruntów i budynków jako właściciel lokalu niemieszkalnego oraz użytkownik wieczysty gruntów, a stosownie do treści art. 21 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, dane zawarte w ewidencji gruntów*

⁵³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.

⁵⁴ Wcześniej 19 marca 2018 r. Prezydent Miasta wydał decyzję w tym zakresie, jednak została ona uchylona przez SKO.

i budynków stanowią podstawę wymiaru podatków. Organ podatkowy nie miał podstaw, by kwestionować zasadność składanych przez podmiot deklaracji.

5. Organ podatkowy w latach 2016-2023 (do dnia zakończenia kontroli) nie pobierał podatku od nieruchomości od posiadacza lokalu użytkowego (działka o nr 2091 obręb 212), nabytego przez SP na podstawie art. 9 ust. 2b ustawy *wprowadzającej KRS*, czym naruszono art. 3 ust 1 pkt 4b ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych*. Zgodnie z tym przepisem podatnikiem podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej będące posiadaczami nieruchomości lub ich części stanowiących własność SP lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie jest bez tytułu prawnego.

W procesie sądowym, z powództwa Skarbu Państwa z 9 listopada 2020 r. o wydanie tej nieruchomości, zakończonym wyrokiem z 22 sierpnia 2022 r., Prezydent Miasta powziął informację, że nieruchomość wynajęta została posiadaczowi (spółce jawnej) w 2006 r., zatem jako organ podatkowy znał posiadacza tej nieruchomości, który w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4b ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych* był podatnikiem podatku od nieruchomości.

Wysokość niepobranego z tego tytułu podatku wyniosła 141 389 zł.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że organ podatkowy uzyskał 28 czerwca 2021 r. od byłych współników podmiotu nieprzerejestrowanego informację, że jako współnicy tego podmiotu nie zajmują przedmiotowego lokalu, a 26 lipca 2021 r. zwrócił się do BGM o informację w czym posiadaniu znajduje się ww. lokal.

(akta kontroli str. 158, 183-201, 369-392)

6. W okresie od lutego 2018 r. do września 2021 r. (do czasu zawarcia umowy dzierżawy), w stosunku do nabytych działek o nr 160 i 161 obręb 218 (z budynkiem mieszkalnym jednorodzinny), Biuro, działając w imieniu SP, składało deklaracje i opłacało podatek od nieruchomości, a organ podatkowy pobierał ten podatek, w sytuacji gdy ww. działki były w posiadaniu osoby fizycznej, czym naruszono art. 3 ust. 1 ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych*, bowiem SP w tym przypadku nie był podatnikiem podatku od nieruchomości.

Podatnikiem podatku od nieruchomości był posiadacz - osoba fizyczna, zamieszkująca nieruchomość bez tytułu prawnego od ponad 20 lat, co potwierdziła w złożonym Prezydentowi Miasta wniosku o ich dzierżawę z 20 października 2020 r.

Wysokość uiszczanego z tego tytułu podatku wyniosła 718,31 zł.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że *korekta deklaracji od podatku obejmująca ww. nieruchomość została złożona w miesiącu następującym po miesiącu, w którym ostateczna stała się decyzja o nabyciu przez SP tej nieruchomości. Przyjęto do opodatkowania zgodnie z wszelką posiadaną dokumentacją na temat nieruchomości, w szczególności braku wiedzy o istnieniu posiadacza samoistnego.*

(akta kontroli str. 350-356, 369-392, 424-431)

7. W deklaracjach dotyczących podatku od nieruchomości w pozycji dotyczącej powierzchni użytkowej budynków, jako podstawę opodatkowania podawano część 7/10 powierzchni zabudowy budynków znajdujących się na działkach nabytych od podmiotów nieprzerejestrowanych (tj. na działkach o nr: 160 i 161 obręb 218, 532 obręb 210 i 624 obręb 226), czym naruszono art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych*. Zgodnie z tym przepisem podstawę opodatkowania stanowi dla budynków powierzchnia użytkowa.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że obowiązująca norma⁵⁵ ściśle określa sposoby obliczenia powierzchni użytkowej budynków. Dokładne wyliczenia wymagają posiadania projektu technicznego budynków, których podatnik nie posiadał. Innym sposobem wyliczenia powierzchni użytkowej jest właściwe opomiarowanie budynków, które byłoby bardzo kosztowne i wrażliwe w ocenie pod kątem zasady gospodarności. Podatnik z uwagi na powyższe stosuje wskaźnik 7/10 powierzchni zabudowy, który jest przybliżoną wartością jaką otrzymujemy używając kalkulatora powierzchni użytkowej, stosowanego przez rzeczoznawców majątkowych.

(akta kontroli str. 369-392)

8. Prezydent Miasta, działając w imieniu SP, nie uiszczal rocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości będących własnością Miasta lub opłat rocznych z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, od nabytych od podmiotów nieprzerejestrowanych z dniem 1 stycznia 2016 r. tych praw do nieruchomości:

- za lata 2016-2017 od działek o nr: 477/29, 477/30, 477/31, 477/32, 477/33 obręb 213; 113, 140, 142, 154/1, 154/2, 159, 160, 161, 166, 186 obręb 218;

- za lata 2016-2020 od działek o nr: 532, 533, 537 obręb 210; 116/15, 116/26, 116/27, 116/28, 116/29, 116/30,

będąc ich użytkownikiem wieczystym, czym naruszono art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego.

Wysokość nieuiszczonych przez SP opłat wyniosła 1 742 zł.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego została naliczona po uprawomocnieniu się decyzji stwierdzających nabycie prawa użytkowania wieczystego. Dodatkowo nadmieniła, że decyzje te wydane zostały w oparciu o art. 9 ust. 2b w związku z art. 9 ust. 2a, 2i, 2j ustawy wprowadzającej KRS, czyli o podwójnym skutku deklaratoryjnym – konstytutywnym, tzn. pomimo, iż potwierdzają stan prawny przed ich wydaniem, to dopiero od daty ich ostateczności, strona powoływać się może na ten stan prawny.

(akta kontroli str. 350-351, 359-363, 393-394)

9. W pięciu decyzjach⁵⁶ jako organ odwoławczy wskazano Wojewodę, czym naruszono art. 17 pkt 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁷. Zgodnie z tym przepisem organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. W ustawie wprowadzającej KRS, na podstawie której wydano ww. decyzje, nie wskazano innego niż SKO organu wyższego stopnia.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że została przyjęta interpretacja, że są to zadania z zakresu zadań zleconych, nad którymi nadzór sprawuje wojewoda.

(akta kontroli str. 110-112, 225-239)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta wydał decyzje stwierdzające nieodpłatne nabycie przez SP nieruchomości we wszystkich wymagających tego sprawach. Decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy, z tym że błędnie wskazano organ odwoławczy w pięciu z ośmiu decyzji.

⁵⁵ PN-ISO 9836:2015-12 i wcześniejsza norma PN-ISO9836:1997.

⁵⁶ Decyzje: BGM-VI.430.4.2017.AW z 15 listopada 2017 r.; BGM-VI.430.2.2017.AW z 6 grudnia 2017 r.; BGM-VI.430.3.2017.AW z 22 grudnia 2017 r.; BGM-VI.430.2.2018.AW z 23 stycznia 2018 r.; BGM-VI.430.3.2018.AW z 19 marca 2018 r.

⁵⁷ Dz. U. z 2023 poz. 775, ze zm.

Biuro podjęło skuteczne działania dotyczące nabytych przez SP nieruchomości w zakresie ujawnienia praw SP w księgach wieczystych, wprowadzenia zmian zapisów w ewidencji gruntów i budynków oraz w ewidencji nieruchomości zasobu SP. NIK stwierdziła, że nierzetelnie sporządzano roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu SP za lata 2017-2018 w zakresie informacji dotyczących nabytych nieruchomości.

Ponadto nie przestrzegano przepisów dotyczących uiszczania i pobierania podatku od nieruchomości, tj. nie deklarowano i nie wnoszono podatku od działki położonej w Żarnowej. Od pozostałych nieruchomości nabytych przez SP, podatek opłacano za okres po uprawomocnieniu się decyzji stwierdzającej ich nabycie, a nie od dnia ich nabycia. Podobnie w przypadku rocznej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, którą pobierano po uprawomocnieniu się tych decyzji. W związku z tym nie opłacono podatku i opłaty w łącznej kwocie 6 983,72 zł. Ponadto w latach 2016-2019 od podmiotu nieprzerejestrowanego, który utracił byt prawny pobrano podatek od nieruchomości w wysokości 72 944 zł. Natomiast w przypadku dwóch posiadaczy nieruchomości nabytych przez SP, którzy nie posiadali tytułu prawnego do tych nieruchomości nie pobrano podatku, a w przypadku jednej z tych nieruchomości SP opłacił podatek za okres od lutego 2018 r. do września 2021 r. w wysokości 718,31 zł.

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 wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości za należne okresy i zapewnienie uiszczenia tego podatku wraz z należnymi odsetkami przez SP odnośnie działki o nr 835 położonej w miejscowości Żarnowa, a także od działek o nr 113, 142, 154/1, 154/2, 159, 166, 186 obręb 218, o nr 533, 537 obręb 210 oraz o nr 116/15, 116/26, 116/27, 116/28, 116/29, 116/30 obręb 214 położonych w Mieście Rzeszowie
2. Zapewnienie poboru podatku od nieruchomości za należne okresy od posiadaczy nieruchomości, tj. wyodrębnionego lokalu użytkowego (działka o nr 2091 obręb 212) oraz nieruchomości zabudowanej (działki o nr 160 i 161 obręb 218).
3. Zapewnienie zwrotu nienależnie uiszczonego przez SP podatku od nieruchomości, w stosunku do których SP nie był podatnikiem w wysokości 718,31 zł.
4. Zapewnienie wykazywania w deklaracjach na podatek od nieruchomości powierzchni użytkowej budynków.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli 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 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 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.

Rzeszów 30 maja 2023 r.

Kontroler
Marek Sikora
specjalista k.p.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka



podpis

