



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia            lutego 2011 r.

**Pan  
Stanisław CUBAŁA  
Starosta Powiatu Piotrkowskiego**

**LLO-4101-24-12/2010  
P/10/150**

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała w Starostwie Powiatowym w Piotrkowie Trybunalskim (zwanym dalej „Starostwem”) realizację dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2008-2010 (3 kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 stycznia 2011 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starostwa w zakresie objętym kontrolą. Ocenę taką uzasadniają w szczególności nieprawidłowości wpływające na stopień realizacji dochodów budżetu państwa i Powiatu, polegające na prowadzeniu w ograniczonym zakresie działań windykacyjnych należności Skarbu Państwa, opieszałości tych działań, a w konsekwencji dopuszczeniu do przedawnienia części należności oraz nieprawidłowym naliczaniu i pobieraniu udziałów Powiatu od wpływów z odsetek za nieterminowe regulowanie należności.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła natomiast prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, sporządzanie planów finansowych dochodów budżetu

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

państwa, zbywanie i udostępnianie nieruchomości oraz dokonywanie ich wyceny, a także sporządzanie sprawozdań budżetowych.

1. Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była rzetelnie i bieżąco. Analiza dokumentacji 45 nieruchomości wykazała, że była ona kompletna. Dane wynikające z ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, miały odzwierciedlenie w umowach i decyzjach o udostępnieniu nieruchomości oraz dokumentach ustalających opłaty roczne.
2. Plany finansowe dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej sporządzano terminowo, z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r.<sup>2</sup> W oparciu o informacje dysponenta części budżetowej i w wielkościach z nich wynikających, w planach tych uwzględniano kwoty należnych budżetowi państwa dochodów związanych z realizacją zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W niewłaściwej wysokości, tj. niezgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>, zwanej dalej „ugn”, planowano natomiast dochody własne z tego tytułu – w budżetach na lata 2008-2010, przyjęto udział Powiatu wynoszący 25% od kwot dochodów podlegających przekazaniu do budżetu państwa, zamiast od wpływów ogółem. Pan Starosta wyjaśnił, że na skutek licznych korekt na etapie planowania budżetu, wielkości te przyjęto pomyłkowo.

Zaplanowane dochody budżetu państwa wykonane zostały: w 2008 r. w 117,4% (271,1 tys. zł), w 2009 r. w 59,1% (215,8 tys. zł), na dzień 30 września 2010 r. w kwocie 366,2 tys. zł i stanowiły 67,2% kwoty planowanej.

Niski stopień wykonania dochodów w 2009 r., wynikał z nieuregulowania należności przez największych dłużników, co - zdaniem NIK - spowodowane było m.in. ograniczonym zakresem podejmowanych działań windykacyjnych przez Starostwo.

3. Sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, sporządzone zostały rzetelnie. Dane wykazane w sprawozdaniach dotyczące planowanych dochodów, zgodne były z uchwałami budżetowymi, a w zakresie należności, dochodów i zaległości - z prowadzoną przez Starostwo ewidencją księgową.

---

<sup>2</sup> w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955)

<sup>3</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

Powyższe sprawozdania przekazywano do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (poza jednym wyjątkiem) z zachowaniem terminów określonych w obowiązujących w badanym okresie rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej: z dnia 27 czerwca 2006 r.<sup>4</sup> i z dnia 3 lutego 2010 r.<sup>5</sup> W jednym przypadku przekroczony został o 2 dni (co wykazał ŁUW) 10 dniowy termin na przekazanie sprawozdania, określony w załączniku nr 44 do powołanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. O ujawnionych przez ŁUW okolicznościach, wskazujących na możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych w tej sprawie, zawiadomił Pan Starosta rzeczniczka dyscypliny finansów publicznych, który odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego, z uwagi na znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych.

4. Analiza terminowości odprowadzania dochodów w łącznej kwocie 853.119 zł (100% dochodów) wykazała, że kwotę 851.064 zł (99, 8%) terminowo przekazano na rachunek bieżący dysponenta części budżetowej, natomiast kwotę 1.339 zł w 2008 roku i 716 zł w 2009 roku, odprowadzono z przekroczeniem terminów określonych w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r.<sup>6</sup> (opóźnienie wynosiło odpowiednio 4 i 70 dni od daty zaewidencjonowania na koncie 240, jako „suma do wyjaśnień”, a 9 dni po obowiązującym terminie - po zaksięgowaniu środków na koncie dochodów). Stosownie do art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>7</sup>, zwanej dalej „uondfp”, nieterminowe przekazanie do budżetu pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. O nieterminowym przekazaniu dochodów w 2008 r. zawiadomił Pan Starosta rzeczniczka dyscypliny finansów publicznych, który odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego z uwagi na „znikomy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych”. Główną przyczyną nieterminowego przekazania kwoty 716 zł w 2009 r. - jak wyjaśniła Inspektor w Wydziale Finansowo-Księgowym, zajmująca się ewidencją dochodów Skarbu Państwa – było czasochłonne wyjaśnianie tytułu wpłaty. W złożonych wyjaśnieniach wskazał Pan Starosta, że długi okres wyjaśniania spowodowany był okresem „urlopowym” oraz trudnościami w uzyskaniu przez Starostwo wyjaśnień od przedsiębiorstwa, które dokonało wpłaty, a znajdowało się w upadłości.

---

<sup>4</sup> Dz. U. nr 115, poz. 781 ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 20, poz. 103

<sup>6</sup> patrz przypis 2

<sup>7</sup> Dz. U z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

5. Stosownie do art. 23 ust. 3 ugn, od wpływów osiąganych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu, a także z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności - potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. W okresie objętym kontrolą, Starostwo naliczało i potrącało należny udział Powiatu od wpływów osiąganych z odsetek za nieterminowe wnoszenie należności, z zastosowaniem stawki 5%, nieuwzględniając zmiany wprowadzonej w tym zakresie z dniem 22 października 2007 r. przez art. 1 pkt 7 lit. c ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>8</sup>. W efekcie potrącono i przekazano na rachunek Powiatu kwotę zaniżoną łącznie o 3.395 zł, w tym w 2008 r. o 464 zł, w 2009 r. – o 438 zł i w 2010 r. (za 3 kwartały) – o 2.493 zł. Starosta i Skarbnik Powiatu wyjaśnili, że dokonywanie potrąceń wg niewłaściwej stawki spowodowane było przeoczeniem zmiany przepisu art. 23 ust. 3 ugn.

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 uondfp, ustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

6. W badanym okresie dokonano zbycia w formie sprzedaży i darowizny 5 nieruchomości o łącznej powierzchni 0,5593 ha, uzyskując z tego tytułu dochody w kwocie 30,7 tys. zł (w tym 1,3 tys. zł jako zwrot kosztów przygotowania nieruchomości do darowizny). Dochody z tytułu oddania nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd, w badanym okresie wyniosły 4,9 tys. zł. Analiza dokumentacji dotyczącej zbycia w formie sprzedaży i darowizny oraz oddania w trwały zarząd 10 nieruchomości Skarbu Państwa wykazała, że czynności tych dokonywano z zachowaniem wymogów określonych w ugn.

7. W okresie objętym kontrolą, Starostwo dokonywało przeszacowania nieruchomości Skarbu Państwa, wykonując operaty szacunkowe dla 96 nieruchomości (279 działek) tj. dla 63% spośród wszystkich 443 działek oddanych odpłatnie w trwały zarząd i wieczyste użytkowanie. Skutkiem dokonanych aktualizacji było zwiększenie wysokości opłat za korzystanie z tych nieruchomości łącznie z kwoty 143.096 zł do 410.679 zł, tj. o 267.583 zł (o 187%). Wydatki na aktualizacje wycen wyniosły 53.562 zł, co stanowiło 30% dotacji otrzymanych od Wojewody Łódzkiego (178.618 zł).

Analiza sposobu przeszacowania i aktualizacji opłat 40 nieruchomości wykazała, że wyceny dokonywali uprawnieni rzeczoznawcy majątkowi, a podstawą do naliczania opłat

---

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 173, poz. 1218

za korzystanie z nieruchomości, były operaty szacunkowe sporządzone w latach 2007-2009 oraz jeden operat z 1999 r. W tej sprawie Starostwo nie podejmowało czynności związanych z nowymi opłatami z uwagi na prowadzone od 1997 r. przez Wojewodę Łódzkiego, postępowanie w sprawie stwierdzenia nabycia prawa własności nieruchomości przez gminę Moszczenica.

8. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania dotyczące windykacji należności Skarbu Państwa, jako prowadzone nierzetelnie w rozumieniu art. 5 ustawy o NIK. Według stanu na dzień 30 września 2010 r. zaległości wynosiły 497.310 zł i dotyczyły opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa. W porównaniu do stanu na koniec 2008 r. były one wyższe o 154.463 zł, tj. o 45,1%.

W ocenie NIK, wpływ na wzrost zaległości miało prowadzenie w ograniczonym zakresie działań windykacyjnych, opieszałość w ich podejmowaniu, a w konsekwencji mała skuteczność tych działań.

Według stanu na dzień 30 września 2010 r. żadnymi działaniami windykacyjnymi nie objęto zaległości w kwocie 268.920 zł tj. 54,1% podlegających windykacji.

Szczegółowa analiza zaległości 30 dłużników na kwotę 489.888 zł (98,5% zaległości ogółem) wykazała, że do masy upadłości zgłoszono (przed okresem objętym kontrolą) zaległości w kwocie 158.957 zł, które nie podlegały działaniom windykacyjnym. W stosunku do pozostałych dłużników działania windykacyjne podejmowane były z opóźnieniem. Spośród 30, objętych badaniem wezwań do zapłaty obejmujących zaległości w kwocie 63.861 zł - 21 na kwotę 47.335 zł wystawiono po upływie 2 do 10 miesięcy, a 9 na kwotę 16.526 zł po okresie 15 do 33 miesięcy od daty powstania zaległości. Ponadto Starostwo nie podjęło żadnych działań windykacyjnych do zaległości 5 dłużników na łączną kwotę 243.284,24 zł za lata 2004-2010, w tym do zaległości Zakładów Przemysłu Wapienniczego Sulejów w upadłości („ZPW”) w kwocie 36.703,62 zł za lata 2004-2005 oraz Przedsiębiorstwa Produkcji Betonów „GOFABET” S.A. w upadłości w kwocie 3.570,48 zł za lata 2006-2007. Do czasu zakończenia postępowania upadłościowego prowadzonego wobec tych podmiotów, nie zgłoszono wierzytelności do masy upadłości. Wynikiem braku działań windykacyjnych, było dopuszczenie do przedawnienia należności od ZPW i GOFABET S.A. w łącznej kwocie 40.274,11 zł. W sprawach tych, stosownie do postanowień art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>9</sup>, upłynął 3 letni termin przedawnienia roszczeń (świadczenia okresowe). Jako przyczynę niezgłoszenia wierzytelności do masy upadłości

---

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

ww. należności Pan Starosta i Skarbnik Powiatu podali przeoczenie. W trakcie kontroli NIK, wystawiono wezwania, obejmujące nieprzedawnione zaległości pozostałych 3 dłużników na kwotę 203.010,13 zł.

Na zaległości 12 dłużników, w łącznej kwocie 61.509 zł, Starostwo nie wystąpiło na drogę postępowania sądowego, pomimo nieuregulowania należności objętych wezwaniem do zapłaty. Spośród tych zaległości, kwota 5.220 zł dotyczyła należności od Przedsiębiorstwa Interwola Sp. z o.o. za lata 2004-2007, a kwota 2.330,32 zł należności od Fabryki Maszyn Górniczych PIOMA za 2007 r. Nie skierowanie spraw na drogę postępowania sądowego spowodowało, że należności od ww. 2 dłużników, w łącznej kwocie 7.550,32 zł uległy przedawnieniu z uwagi na upływ 3 letniego terminu. Dopiero w trakcie kontroli NIK, Skarbnik Powiatu przekazał do Wydziału Organizacyjnego wnioski o podjęcie działań egzekucyjnych wobec 9 dłużników, zalegających z wpłatami należności na łączną kwotę 55.178 zł. Wnioskiem tym objęto również zaległości wymienionych dłużników: Interwola Sp. z o.o. i FMG PIOMA - w kwocie 7.550,32 zł. Na dzień zakończenia kontroli NIK, podmioty te nadal były użytkownikami wieczystymi nieruchomości. W badanym okresie nie występowano również o hipoteczne zabezpieczenie zaległości.

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 3 uońdnp, dopuszczenie do przedawnienia należności Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Pan Starosta i Skarbnik Powiatu w złożonych wyjaśnieniach stwierdzili: „Przyczyny opóźnień w wystawianiu wezwań do zapłaty na zaległości z tytułu użytkowania wieczystego oraz nie występowania do sądu z pozwem wynikały z faktu przywiązywania większej uwagi do prawidłowego zaewidencjonowania uzyskiwanych dochodów i terminowego przekazywania środków do ŁUW oraz sporządzania sprawozdań w tym zakresie. Wezwania do zapłaty były w latach 2009-2010 sukcesywnie wystawiane, jednakże nie były poprzedzone szczegółową analizą wszystkich zadłużeń oraz okresu powstania zaległości. (...) Brak podejmowanych działań spowodowany był również tym, że sprawy bieżące pochłaniały większość czasu pracy przez osobę prowadzącą powyższą ewidencję.”

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie mogą usprawiedliwiać stwierdzonych nieprawidłowości, które były także spowodowane brakiem uregulowań wewnętrznych w zakresie windykacji należności oraz następstwem niewystarczającej kontroli funkcjonalnej i zarządczej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- terminowe odprowadzanie dochodów budżetu państwa na rachunek dysponenta części budżetowej,
- bezzwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych do zaległości z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa,
- podjęcie działań zmierzających do odzyskania nadpłaconej kwoty udziałów w dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,
- rozważenie wprowadzenia wewnętrznych uregulowań dotyczących windykacji zaległych należności.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.