



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia lutego 2011 r.

**Pani
Hanna ZDANOWSKA
Prezydent Miasta Łodzi**

**LLO-4101-24-02/2010
P/10/150**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Łodzi, zwanym w dalszej części „UMŁ” lub „Urzędem”, w zakresie realizacji 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 26 stycznia 2011 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezydent niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli - mimo stwierdzonych nieprawidłowości – pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Podstawą pozytywnej oceny jest prawidłowe dokonywanie sprzedaży i oddawanie w wieczyste użytkowanie nieruchomości, terminowe odprowadzanie dochodów na rachunek budżetu państwa oraz rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych Rb-27ZZ. Nieprawidłowości dotyczyły głównie zaniechania działań bądź opieszałości: w dokonywaniu odpisów aktualizujących wartość należności, w podejmowaniu działań windykacyjnych i egzekucyjnych, a także nieprawidłowego naliczania udziałów UMŁ we wpływach osiągniętych z tytułu korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa.

1. Powierzchnia nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa na terenie Miasta Łodzi uległa zmniejszeniu z 2.317 ha na koniec 2008 r. do 2.153 ha na 30.09.2010 r. (o 7,1%), w tym udostępnionych w trybie określonym ustawą

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

o gospodarowaniu nieruchomościami (zwanej dalej „ugn”)² odpowiednio z 2.125 ha do 2.043 ha. Znajdujące się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, według stanu na 31.12.2008 r. zajmowały łączną powierzchnię 191,4 ha. Do dnia 30.09.2010 r. powierzchnia tych nieruchomości zmniejszyła się do 149,2 ha m.in. w wyniku ich komunalizacji, zamiany lub sprzedaży. Powierzchnia nieruchomości przekazanych w wieczyste użytkowanie wynosiła 1.494 ha na koniec 2008 r. i 1.406 ha na dzień 30.09.2010 r.

2. Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była na ogół rzetelnie, kompletnie i bieżąco. Niemniej jednak badanie przeprowadzone na próbie 20 nieruchomości wykazało, że w trzech przypadkach występowały różnice pomiędzy dokumentacją, rejestrem trwałego zarządu i danymi przedstawionymi przez Miejski Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Łodzi (MODGiK), w tym dotyczące adresu i oznaczenia obrębu (2 nieruchomości) oraz – w jednym przypadku - nieuwajnienia przez MODGiK od 5.12.2008 r. trwałego zarządu (rozbieżności te zostały skorygowane w trakcie kontroli NIK).
3. Ewidencja księgowa nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona na koncie pozabilansowym 093 „Nieruchomości i naniesienia Skarbu Państwa” nie obejmowała wszystkich nieruchomości stanowiących zasób nieruchomości Skarbu Państwa – wykazywano jedynie szacunkową wartość nieruchomości, do których Skarb Państwa uzyskał tytuł prawny, przeznaczonych do dalszego zagospodarowania poprzez zbycie, najem, dzierżawę, użyczenie, zamianę lub darowiznę (obsługiwanych przez Wydział Gospodarowania Majątkiem Urzędu, zwany dalej: WGM). Nie były natomiast ewidencjonowane wartości nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd i będących w gestii WGKI.

Wyjaśniając przyczyny takiego stanu rzeczy, Dyrektor WGM podała, że do Wydziału Księgowości przekazuje jedynie dane o nieruchomościach leżących w gestii WGM, natomiast Dyrektor WGKI wyjaśnił, że zarówno Wydział Gospodarowania Majątkiem, jak i Wydział Księgowości nie zgłaszały potrzeby przekazywania informacji o szacunkowej wartości nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, a oddanych w trwały zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym, zaś Dyrektor Wydziału Księgowości podała, że zgodnie z jej wiedzą zasób nieruchomości Skarbu Państwa jest prowadzony tylko przez WGM.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli taki sposób działania był niezgodny ze stanowiskiem Ministra Finansów, wyrażonym w piśmie ST1-4834-1044/06 z dnia 29.09.2006 r., skierowanym do Regionalnych Izb Obrachunkowych, że nieruchomości wchodzące w skład zasobu Skarbu Państwa winny być ujęte w ewidencji pozabilansowej jednostki samorządu terytorialnego, a ponadto świadczy o braku dostatecznej współpracy

² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.),

i przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz nadzoru funkcjonalnego, stanowiącego element kontroli zarządczej.

Wypełniając obowiązek określony w art. 23 ust. 1 a ugn, Urząd terminowo przekazywał do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej „ŁUW”) roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

4. Plany finansowe z zakresu administracji rządowej sporządzano terminowo i zgodnie z wielkościami wynikającymi z informacji przekazanych przez Wojewodę Łódzkiego.

Zaplanowane dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wykonane zostały w 2008 r. w 181,1% (40.062 tys. zł), w 2009 r. w 91,9% (33.336 tys. zł), a w 2010 r. (do 30.09) w 82,5% (31.567 tys. zł). Najwyższe dochody uzyskano z tytułu użytkowania wieczystego: w 2008 r. – 74,2% kwoty dochodów ogółem, w 2009 r. – 85,5%, a w 2010 r. (do 30.09) – 88,9%.

5. W badanym okresie rzetelnie dokonano przeniesień treści ksiąg rachunkowych na kwartalne sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. NIK zauważa jednak, iż w grudniu 2008 r. omyłkowo zaewidencjonowano jako zaległość kwotę 188,40 zł, dotyczącą opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu, która winna być zapłacona przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi do dnia 10.01.2009 r. Wskutek powyższego błędu, zawyżona została kwota zaległości wykazana w sprawozdaniu za 4 kwartały 2008 r.

Nie zawsze dotrzymywano - wymaganych przepisami rozporządzeń Ministra Finansów z dnia: 27 czerwca 2006 r. i 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³ - terminów przekazania sprawozdań do właściwych jednostek. W kontrolowanym okresie 5 sprawozdań (za I, II i III kw. 2008 r. oraz I i III kw. 2009 r.) przekazano do Wojewody Łódzkiego z opóźnieniami od 1 do 2 dni, a 9 - do wiadomości Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi - z opóźnieniami od 1 do 10 dni (w tym sprawozdania za II i III kw. 2010 r. z 1-dniowym opóźnieniem). Uzasadniano to ustaleniem przez Ministra Finansów zbyt krótkiego terminu na sporządzenie sprawozdań zbiorczych.

6. W okresie od 1.01.2008 r. do 30.09.2010 r. sprzedano 53 działki Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 12,68 ha. Uzyskane z tego tytułu dochody wyniosły 8.113 tys. zł i stanowiły 19,7% wartości tych nieruchomości według operatów szacunkowych (41.233 tys. zł), co wynikało z udzielenia bonifikat na podstawie art. 68 ugn.

Analiza 15 spośród 27 zakończonych w badanym okresie spraw dotyczących sprzedaży ww. 53 działek Skarbu Państwa oraz wszystkich (2) postępowań dotyczących oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste wykazała, iż postępowania te przeprowadzone zostały z zachowaniem wymogów określonych przepisami ugn.

Badanie kontrolne wszystkich 7 postępowań (w tym 5 ukończonych) dotyczących oddania nieruchomości w trwały zarząd wykazało, iż nastąpiły one w drodze decyzji Prezydenta

³ odpowiednio: Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm. i Dz. U. Nr 20, poz. 103,

Miasta Łodzi, przy czym w jednym przypadku (nieruchomość przy ul. Lipowej 16 i 18) w decyzji nie wskazano terminu zagospodarowania nieruchomości, wymaganego przepisem art. 45 ust. 2 pkt 6 ugn. Dyrektor WGKI wyjaśnił, iż w świetle uregulowań zawartych w rozdziale 7 ugn, bezwzględny obowiązek ustalania w decyzjach sposobu i terminu zagospodarowania nieruchomości dotyczy przypadków oddawania w trwałe zarząd nieruchomości niezabudowanych, a jedna z przedmiotowych działek była zabudowana i wymagała jedynie przystosowania do potrzeb trwałego zarządcy. Zdaniem NIK, brak jest podstaw do tak zawężonej interpretacji powyższych przepisów, bowiem art. 62 ust. 1, w związku z art. 66 ugn stanowi, iż w decyzji ustala się sposób i termin zagospodarowania nieruchomości, w tym termin zabudowy, co wskazuje, że zgodnie z brzmieniem tego przepisu, zabudowa jest tylko jedną z form zagospodarowania nieruchomości.

Stawki opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu zostały ustalone zgodnie z przepisami art. 83 ust. 1 i 2 ugn. W jednym przypadku (nieruchomość przy ul. Tokarskiej 7, przeznaczona na siedzibę Rodzinnego Ośrodka Diagnostyczno-Konsultacyjnego Sądu Okręgowego w Łodzi), określona pierwotnie w decyzji stawka 0,3% (art. 83 ust. 2 pkt 2 ugn) została zmieniona na 0,1% (art. 83 ust. 2 pkt 1 ugn), wskutek orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

W przypadku 3 prowadzonych postępowań (dotyczących nieruchomości przy ul. Smutnej 23, Tokarskiej 7 i Lutomierskiej 118), Urząd nie wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴, dotyczącego każdorazowego powiadamiania wnioskodawców o przyczynach niezakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 i wskazania nowego terminu. Dyrektor WGKI wyjaśnił, iż mogło to być skutkiem niedopatrzenia pracownika, który nie jest już zatrudniony w Urzędzie.

7. W badanym okresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa dokonywano na podstawie operatów szacunkowych, przy założeniu corocznej aktualizacji co najmniej 250 nieruchomości. W latach 2008-2010 – na podstawie planów rocznych i doraźnych - zlecono rzeczoznawcom majątkowym wykonanie łącznie 847 operatów szacunkowych dla określenia aktualnej wartości rynkowej nieruchomości w celu ustalenia wysokości opłaty rocznej, przy wykorzystaniu na ten cel środków budżetu państwa, przekazywanych przez Wojewodę Łódzkiego w postaci dotacji celowej. Z planowanej (po zmianach) na lata 2008-2010 dotacji w łącznej kwocie 8.174 tys. zł, na zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii przeznaczono 878,3 tys. zł. W kontrolowanym okresie wydatkowano na ten cel 572 tys. zł, z czego w 2010 r. - 20 tys. zł (wobec planowanych 295 tys. zł) w związku rozstrzygnięciem dopiero w październiku 2010 r. przetargu na wykonanie 241 operatów. Dotacja na wykonanie ekspertyz planowana na lata 2008-2009 wykorzystana została w całości, a Prezydent Miasta Łodzi nie występował

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.),

w badanym okresie do Wojewody Łódzkiego o zwiększenie przyznanych kwot na wykonanie wycen nieruchomości Skarbu Państwa.

Na dzień 30.09.2010 r. 93 nieruchomości Skarbu Państwa oddane były w trwały zarząd, a 1.299 - w wieczyste użytkowanie. Badanie kontrolne w zakresie aktualizacji cen nieruchomości, przeprowadzone na próbie 80 pozycji (9 oddanych w trwały zarząd i 71 w użytkowaniu wieczystym) wykazało, że do dnia zakończenia kontroli operaty szacunkowe sporządzone były dla 71 nieruchomości. Nie zlecano wycen w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa zwolnionych z opłat oraz będących w trakcie postępowania uwłaszczeniowego, komunalizacyjnego lub o wykup. Ostatnie wyceny sporządzone zostały w latach 2001-2009, z czego w przypadkach najstarszych wycen, na lata 2010-2011 zlecono wykonanie kolejnych szacunków. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje wyjaśnienia Dyrektora WGKI, że było to spowodowane rachunkiem ekonomicznym - w pierwszej kolejności aktualizowane są nieruchomości położone w bezpośrednim sąsiedztwie hiper, supermarketów i stacji paliw, których duży wzrost wartości ukształtował rynek i kompleksy gruntów przemysłowych o dużych powierzchniach. Natomiast w przypadku trwałego zarządu, z uwagi na niskie stawki procentowe opłat i wysokie koszty sporządzania wycen, skrócenie okresu pomiędzy kolejnymi aktualizacjami przy stabilnych cenach wiąże się z ryzykiem poniesienia znacznych kosztów wykonania operatów, przy braku podstaw do aktualizacji (wartość nieruchomości nie ulegnie zmianie lub ulegnie zmianie w nieznacznej wysokości).

Roczne opłaty z tytułu wieczystego użytkowania lub trwałego zarządu na nieruchomościach Skarbu Państwa - z jednym wyjątkiem – ustalone były zgodnie z przepisami art. 72 i 83 ugn. W przypadku nieruchomości użytkowanej przez GDDKiA Oddział w Łodzi (przy ul. Wólczańskiej 15), stosowana wg stanu na dzień kontroli stawka opłaty rocznej (3% od wartości nieruchomości) ustalona została oświadczeniem Kierownika Urzędu Rejonowego w Łodzi z 1992 r. i nie była zgodna z obowiązującym w tym zakresie od 1997 r. przepisem art. 83 ust. 1 i 2 ugn stanowiącym, że stawki procentowe opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu - w zależności od celu, na jaki nieruchomość została oddana - wynoszą od 0,1% do 1% ceny nieruchomości.

8. Zaległości związane z realizacją omawianych zadań, wynoszące: 17.722 tys. zł na koniec 2008 r., 16.997 tys. zł na koniec 2009 r. i 19.703 tys. zł na dzień 30 września 2010 r., stanowiły odpowiednio: 30,6%, 33,6% i 38,5% należności z tego tytułu oraz 44,2%, 51% i 62,4% uzyskanych dochodów. W strukturze zaległości największy udział (odpowiednio: 49,1%, 48,4% i 52,3%) miały zaległości z tytułu użytkowania wieczystego.

Wskutek podejmowanych w Urzędzie działań windykacyjnych i egzekucyjnych, w kolejnych latach odzyskane zostały kwoty: 8.753 tys. zł, 8.446 tys. zł i 9.333 tys. zł, stanowiące odpowiednio: 49,4%, 49,7% oraz 47,4% stanów zaległości na koniec każdego okresu. Szczegółowa analiza działań wobec zaległości 30 dłużników (na łączną kwotę 3.972 tys. zł), wybranych według stanu na dzień 30 września 2010 r. wykazała, że

wynikiem tych działań w IV kwartale 2010 r. były wpływy w wysokości 612 tys. zł (15,4%).

W badanych przypadkach czynności windykacyjne podejmowane były w okresie od kilkunastu dni do ponad 8 miesięcy od powstania zaległości, przekazywanie wniosków do Biura Prawnego UMŁ o dochodzenie należności na drodze sądowej następowało w czasie od 1,5 miesiąca do ponad 9 miesięcy od powstania zaległości, kierowanie pozwów do sądu - w czasie od 1 dnia do ponad 5 miesięcy, a przekazywanie przez komórkę egzekucyjną spraw do komorników sądowych - w czasie nieprzekraczającym miesiąca.

Zróznicowanie terminów podejmowania czynności windykacyjnych (przy braku wewnętrznych uregulowań w tym zakresie) i egzekucyjnych było przedmiotem ustaleń kontroli powiązania budżetu jednostki samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 roku, przeprowadzonej w I kw. 2010 r. przez NIK Delegaturę w Łodzi⁵. Wyjaśniono to wówczas m.in. niemożnością wysłania wszystkich monitów w jednym terminie i unikaniem zbędnych kosztów przedwczesnego monitowania dłużników, a także licznymi obowiązkami radców prawnych. Sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 15 kwietnia 2010 r. wniosek dotyczący uzupełnienia obowiązującej instrukcji obiegu dokumentów w zakresie terminowości działań windykacyjnych został zrealizowany. NIK zauważa jednak, iż terminy określone w wydanym w tej sprawie zarządzeniu Prezydenta Miasta Łodzi⁶ nie zawsze były dotrzymywane przez pracowników Urzędu. Opóźnienia wynoszące od kilkunastu dni do prawie miesiąca, stwierdzono w odniesieniu do 4 analizowanych zaległości (zaewidencjonowanych na kontach: 240-PP-Z0764, 240-PP-Z0936, 240-SM-1057Z i 221-05-00-0160484).

9. Ustalenia kontroli wykazały, iż z zaległości w kwocie 167.809,43 zł, zaewidencjonowanej na koncie 240-PF-Z0876, egzekucją objęto 155.932,09 zł. W odniesieniu do pozostałej kwoty (11.877,34 zł) stwierdzono, iż:
- na kwotę 3.071,66 zł, dotyczącą opłaty za 2010 r. z tytułu użytkowania wieczystego nie został skierowany do sądu pozew z powodu omyłki radcy prawnego prowadzącego sprawę. Pozew wniesiony został dopiero w trakcie kontroli NIK (w dniu 7 stycznia 2011 r.),
 - kwota 8.805,68 zł stanowiąca zaległość z lat 2005 – 2007, objęta nakazem zapłaty z dnia 24 lipca 2008 r., nie była egzekwowana, z uwagi – jak wyjaśniono - na niedoręczenie wierzycielowi przez sąd nakazu zapłaty wraz z klauzulą wykonalności. Nie kwestionując tego wyjaśnienia, NIK zauważa, iż przez okres 2,5 roku Urząd nie podjął żadnych działań mających na celu wyegzekwowanie od dłużnika powyższej

⁵ Kontrola Nr P/09/005, LLO-4100-05-05/2010

⁶ zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi Nr 595/W/10 PMŁ z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad postępowania Biura Prawnego, Wydziału Finansowego, Wydziału Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji, Wydziału Gospodarowania Majątkiem oraz delegatur Urzędu Miasta Łodzi w przypadkach nieterminowego regulowania należności cywilnoprawnych Skarbu Państwa i Miasta Łódź,

zaległości. Również w tym przypadku wniosek do sądu o doręczenie nakazu zapłaty skierowany został w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 30 grudnia 2010 r.

Powyższe Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako działania nierzetelne, w rozumieniu art. 5 ustawy o NIK.

10. W ocenie NIK, również nierzetelne były działania Urzędu w zakresie dokonywania odpisów aktualizujących wartość należności, wynikających z art. 35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷. Ustalenia kontroli wskazują, iż na skutek braku współpracy pomiędzy wydziałami merytorycznymi i komórką finansową Urzędu, zaniechano – w okresie od ponad roku do ponad 7 lat – działań zmierzających do odpisania z ewidencji zaległości w łącznej kwocie 186.237,11 zł, w tym kwoty 180.723,04 zł zaksięgowanej na kontach dwóch analizowanych dłużników (240-PP-U0465 i 240-PP-U0653), wobec których zakończone zostały postępowania upadłościowe, oraz przedawnionej kwoty 5.624,07 zł z tytułu zwrotu nieruchomości.

Powyższe było również przyczyną odpisania z ewidencji zaległości Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi (WUP) w kwocie 8.397,87 zł, dotyczącej opłat za 2000 r. z tytułu trwałego zarządu, dopiero w trakcie kontroli (tj. w dniu 17 listopada 2010 r.), a więc po upływie 4 i 6 lat od uprawomocnienia się decyzji Wojewody Łódzkiego, stwierdzających nieodpłatne nabycie przez Województwo Łódzkie z dniem 1 stycznia 2000 r. prawa własności mienia Skarbu Państwa, będącego we władaniu WUP. Na decyzji z 2004 r. brak było klauzuli o jej uprawomocnieniu, a decyzja z 2006 r. skierowana została do niewłaściwej komórki w Wydziale.

O potwierdzenie prawomocności pierwszej decyzji wystąpiono do Wojewody Łódzkiego dopiero w trakcie kontroli, tj. w grudniu 2010 r., a Dyrektor WGKI wyjaśnił, że do dnia 17 listopada 2010 r. nie przekazał ww. dokumentów do komórki finansowej, bowiem WF nie występował o rozstrzygnięcie kwestii własności przedmiotowych nieruchomości, ani nie informował o istniejącym zadłużeniu.

Skutkowało to wykazywaniem w księgach rachunkowych Urzędu zawyżonej kwoty zaległości. Zasady rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych zawarte w art. 4 ust. 1 i w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości stanowią, iż jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy, a księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

W ocenie NIK, działania zmierzające do odpisania zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego wobec 5 dłużników w łącznej kwocie 58.907,60 zł, wyksięgowanych w badanym okresie, podejmowane były opieszale. Wnioski o wyrażenie zgody na ich wyksięgowanie WGM sporządzał i kierował do Prezydenta po upływie od 1,5 roku do ponad 3 lat od zaistnienia okoliczności stanowiących podstawę do podjęcia takiej decyzji (np. wykreślenia podmiotu z bazy KRS, przedawnienia zaległości lub śmierci dłużnika).

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

11. Na przykładzie 30 analizowanych zaległości ustalono, iż ewidencja przypisów, odpisów, wpłat, zwrotów, nadpłat i odsetek prowadzona była zgodnie z uregulowaniami wynikającymi z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r.⁸ i obowiązującego od 1 sierpnia 2010 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.⁹.

12. W okresie objętym kontrolą do UMŁ złożonych zostało 120 wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności z tytułu korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa, z czego pozytywnie rozpatrzono 40 na kwotę 2.132 tys. zł, w tym 33 dotyczące odroczenia terminu płatności lub rozłożenia zapłaty na raty. Na próbie 5 spraw dotyczących ustalenia innego terminu opłat za trwałe zarząd (1), czynsz dzierżawny (1) i wieczyste użytkowanie (3) w łącznej kwocie 536.681,81 zł stwierdzono, że wszystkie wnioski zawierały uzasadnienia, potwierdzone załączonymi dokumentami. Wnioski dotyczące przesunięcia terminu płatności należności złożone zostały w terminie określonym w art. 82 ust. 1 i 3 ugn, a ustalony nowy termin wniesienia opłaty jednorazowo lub w ratach nie przekraczał bieżącego roku. Wydane decyzje (postanowienia) zawierały uzasadnienie zgodne z wnioskami, a w przypadku decyzji dotyczącej opłaty z tytułu trwałego zarządu, sprawę rozpatrzono z zachowaniem terminów i trybu określonego w Kpa.

Od żadnego z podmiotów wnioskujących w sprawach opłat za wieczyste użytkowanie nie wymagano jednak dokumentów o braku zaległości w ZUS i zaległości podatkowych, ograniczając się jedynie do potwierdzenia braku zadłużenia wnioskodawców wobec Urzędu. Nie było to w pełni zgodne z przyjętymi w UMŁ zasadami, że wnioskodawcom posiadającym zadłużenie wobec Skarbu Państwa odmawia się pozytywnego załatwienia wniosku. Postępowanie to było przedmiotem uwag NIK po kontroli przeprowadzonej w I kw. 2010 r.¹⁰. Dyrektor WGKI wyjaśnił jednak, że od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego nie były rozpatrywane wnioski użytkowników wieczystych o ustalenie innego terminu wniesienia opłaty rocznej (złożone do 17 marca 2010 r. rozpatrzone zostały przed tą datą, natomiast złożone w roku bieżącym rozpatrywane będą w marcu 2011 r.). Jednocześnie Dyrektor WGKI zapowiedział wystąpienie do Biura Prawnego o wydanie stosownej opinii w tym zakresie.

Analiza wszystkich 7 wyśięgowzań zaległości z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa w łącznej kwocie 62.196,95 zł (wraz z odsetkami i kosztami sądowo-egzekucyjnymi) wykazała, że przeprowadzono je w związku z: bezskutecznością prowadzonej egzekucji, przedawnieniem oraz zakończonym postępowaniem

⁸ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.),

⁹ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych jednostek finansów publicznych (Dz. U. Nr 128, poz. 861)

¹⁰ Kontrola Nr P/09/005, LLO-4100-05-05/2010,

upadłościowym wobec dłużników. Kwotę 3.349,21 zł spisano w koszty jako nieściągalną zaległość Skarbu Państwa (na podstawie art. 4 i art. 35b ust. 1 w związku z art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości¹¹) m.in. w związku ze zgonem dłużnika, a w 5 przypadkach na kwotę 58.847,74 zł, jako podstawę prawną tej czynności podano art. 42 ust. 1 pkt 2, ust. 4 pkt 2 i ust. 6 obowiązującej w tym czasie ustawy o finansach publicznych¹². Czynności te dokonane były każdorazowo na podstawie pisemnej dyspozycji wydanej przez Prezydenta Miasta Łodzi lub Pierwszego Zastępcę, poddanej konsultacji radcy prawnego Urzędu.

NIK zauważa jednak, że Minister Finansów już w piśmie FS8-4071/39/2007 z 18 lipca 2007 r. uznał, że ugn nie zawiera uregulowań umożliwiających umarzanie, odraczanie lub rozkładanie na raty spłat należności z tytułu czynszu za dzierżawę nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa oraz że do umarzania tych zaległości nie mają zastosowania przepisy art. 42 w związku art. 43 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W tej sytuacji, zdaniem NIK, wobec tych zaległości zastosowanie winny mieć przepisy ustawy o rachunkowości, dotyczące aktualizacji ich wartości.

13. Z uzyskanych w badanym okresie dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa, rozdz. 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami, łącznie 104.696 tys. zł, do budżetu państwa odprowadzono ogółem kwotę 79.382 tys. zł, dokonując potrąceń w wysokości 25.315 tys. zł.

Stosownie do treści obowiązującego od 22.10.2007 r. przepisu art. 23 ust. 3 ugn, od wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, oddanych w użytkowanie wieczyste 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 Urząd naliczał i potrącał swój udział od wpływów osiągniętych od odsetek za nieterminowe wnoszenie należności z zastosowaniem stawki 5%, nie uwzględniając zmiany wprowadzonej w tym zakresie przez art. 1 pkt 7 lit. c ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych ustaw¹³.

Za rozliczanie należnego Miastu udziału w dochodach budżetu państwa, w badanym okresie odpowiedzialna była Pani Katarzyna Lesiak, zatrudniona w UMŁ na stanowisku Inspektora w Oddziale Ewidencji Księgowej Budżetu i Sprawozdawczości Wydziału Budżetu. Zarówno p. Lesiak, jak i Kierownik tego Oddziału oraz Dyrektor Wydziału Budżetu – zgodnie z przyjętymi zakresami czynności – zobowiązani byli do bieżącego

¹¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)

¹² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.)

¹³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218),

śledzenia zmian przepisów prawnych dotyczących prowadzonych spraw, którego to obowiązku – w ocenie NIK – nie dopełnili.

W wyniku powyższego, do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (ŁUW) łącznie przekazano w badanym okresie kwotę o 240.316,99 zł (z czego 108.482,08 zł w 2008 r., 76.348,49 zł w 2009 r. i 55.486,41 zł w okresie III kwartałów 2010 r.) wyższą od wynikającej z prawidłowego wyliczenia, pomniejszając tym samym wysokość udziału należnego Miastu Łodzi w dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴, ustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje dodatkowe wyjaśnienia Pani Prezydent, że Urząd wystąpił do ŁUW o zwrot nadpłaconych środków.

Przy odprowadzaniu dochodów na rachunek Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego przestrzegano terminów wpłat określonych w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r.¹⁵.

14. W ocenie NIK, stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, dotyczące działań windykacyjnych i egzekucyjnych oraz pozabilansowej ewidencji nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa, spowodowane były głównie nadmiernym rozdrobnieniem kompetencji w przedmiotowym zakresie, przy jednoczesnym braku współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu. NIK zauważa, iż sprawami z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zajmowało się łącznie 12 komórek organizacyjnych, w tym 11 oddziałów w 4 wydziałach, oraz Biuro Prawne. Powodowało to zaburzenia w przepływie informacji pomiędzy tymi komórkami oraz nieskuteczność systemu kontroli wewnętrznej. Sekretarz Miasta Łodzi, odpowiedzialny za zapewnienie sprawnego funkcjonowania Urzędu, zapowiedział w złożonych wyjaśnieniach podjęcie działań zmierzających do poprawy funkcjonowania jednostki w tym zakresie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. ewidencjonowanie na koncie pozabilansowym 093 wszystkich nieruchomości stanowiących zasób nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Prezydent Miasta Łodzi wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej,

¹⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114, ze zm.),

¹⁵ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. 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),

2. prawidłowe naliczanie i potrącanie udziałów UMŁ w uzyskanych dochodach z tytułu odsetek za nieterminowe wnoszenie opłat za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa,
3. poinformowanie Delegatury NIK w Łodzi o skutkach działań zmierzających do odzyskania nadpłaconej kwoty udziałów w dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,
4. terminowe przekazywanie sprawozdań do właściwych jednostek,
5. każdorazowe kierowanie do wnioskodawców zawiadomień w trybie art. 36 § 1 Kpa,
6. prowadzenie działań windykacyjnych i egzekucyjnych z zachowaniem terminów określonych w zarządzeniu Nr 595/W/10,
7. usprawnienie działań w zakresie dokonywania odpisów aktualizujących należności,
8. podjęcie zapowiadzianych działań organizacyjnych mających na celu zwiększenie skuteczności systemu kontroli wewnętrznej w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi prosi poinformowanie o sposobie określenia zasad ustalania terminów wnoszenia opłat za wieczyste użytkowanie, zapowiadzianych w piśmie Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 29 kwietnia 2009 r. (AKS.II.0911-1/10).

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pani Prezydent 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 Pan Prezydent 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.