



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia lutego 2011 r.

Pani

Jolanta CHEŁMIŃSKA

Wojewoda Łódzki

**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 skontrolowała 12 powiatów² z terenu województwa łódzkiego, w zakresie realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2008-2010 (do 30 września), stosownie do zasad określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³, zwanej dalej „ugn”.

W szczególności ocenie poddano:

- 1) prawidłowość zbywania i udostępniania oraz wyceny nieruchomości,
 - 2) prawidłowość i terminowość naliczania należności z tytułu ich udostępniania i sprzedaży,
 - 3) skuteczność i prawidłowość podejmowanych działań windykacyjnych w odniesieniu do zaległości z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa,
 - 4) terminowość przekazywania Wojewodzie dochodów uzyskanych z tego tytułu,
- a także rzetelność sporządzanej w tym zakresie sprawozdawczości budżetowej.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli podpisanych przez starostów powiatów i prezydentów miast, Najwyższa Izba Kontroli,

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

² przez powiaty należy rozumieć również miasta na prawach powiatu – art. 91 i 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.). Kontrolą objęto miasta: Łódź, Piotrków Trybunalski i Skierniewice oraz powiaty: kutnowski, łaski, pabianicki, piotrkowski, poddębicki, sieradzki, skierniewicki, zduńskowolski i zgierski.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651

na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazała tym organom odrębne wystąpienia pokontrolne.

Uznając potrzebę zapoznania Pani Wojewody z niektórymi wynikami przeprowadzonej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli - na ogół przestrzegane były procedury obowiązujące przy dokonywaniu sprzedaży oraz oddawaniu w trwały zarząd i wieczyste użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa, a także terminy odprowadzania dochodów na rachunek budżetu państwa. Stwierdzono jednak istotne nieprawidłowości, które dotyczyły głównie opieszałości bądź zaniechania działań w podejmowaniu windykacji i egzekucji, w dokonywaniu odpisów aktualizujących wartość należności, a także naliczaniu udziałów starostw we wpływach osiągniętych z tytułu korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa.

1. W ocenie NIK, ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, za wyjątkiem powiatu pabianickiego, prowadzona była przez kontrolowane jednostki rzetelnie, kompletnie i bieżąco. Kontrola prawidłowości zaewidencjonowania losowo wybranych pozycji wykazała, że w większości przypadków zapisy w rejestrze miały odzwierciedlenie w dokumentacji oraz wypisach z rejestru gruntów. Niemniej jednak, w trzech⁴ spośród 12 podmiotów wystąpiły przypadki opóźnień w ewidencjonowaniu zmian oraz drobne różnice pomiędzy dokumentacją a rejestrem. Natomiast w Starostwie Powiatowym w Pabianicach, zdaniem NIK, ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona był w sposób nierzetelny. Analiza dokumentacji dotyczącej 20 nieruchomości wykazała, że w 10 przypadkach zapisy w ewidencji były niezgodne z dokumentacją źródłową - niezgodności dotyczyły m.in. powierzchni nieruchomości, oznaczenia obrębów i nazw ulic oraz numerów ksiąg wieczystych.
2. Plany finansowe z zakresu administracji rządowej sporządzano na ogół terminowo i zgodnie z wielkościami wynikającymi z informacji przekazanych przez Wojewodę Łódzkiego. W starostwach: Zduńskowolskim i Skierniewickim niektóre plany i ich zmiany przyjęto oraz przekazano do Wojewody Łódzkiego z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych §§ 3, 4 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r.⁵. Natomiast w dwóch jednostkach (Miasto Piotrków Tryb. i Starostwo Powiatowe

⁴ Miasto Łódź, powiaty: skierniewicki i zduńskowolski,

⁵ 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),

w Piotrkowie Tryb.) dochody własne z tego tytułu planowano w niewłaściwej wysokości, tj. niezgodnie z art. 23 ust. 3 ugn – w budżetach na lata 2008-2010, przyjęto udział tych jednostek wynoszący 25% od kwot dochodów podlegających przekazaniu do budżetu państwa, zamiast od wpływów ogółem.

3. Sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami - z wyjątkiem jednej z jednostek – w badanym okresie sporządzone zostały rzetelnie.

We wszystkich sprawozdaniach sporządzonych za 2008 r. przez Starostwo Powiatowe w Skierniewicach, kwoty należności i zaległości z tytułu opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości (§ 0470) wykazywano w niewłaściwej wysokości, tj. niższej o 10.960,80 zł od ujętych w ewidencji księgowej, a ponadto w sprawozdaniu za I kwartał 2008 r. zaległość z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat (§ 0910) zaniżono o 3.023 zł w stosunku do wynikającej z ewidencji księgowej (61.178,65 zł).

4. Nie zawsze dotrzymano - wymaganych przepisami rozporządzeń Ministra Finansów z dnia: 27 czerwca 2006 r. i 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶ - terminów przekazania sprawozdań: Urząd Miasta Łodzi 5 sprawozdań w latach 2008 i 2009 przekazał do Wojewody Łódzkiego z opóźnieniami od 1 do 2 dni, zaś Starostwo Powiatowe w Piotrkowie Trybunalskim sprawozdanie za III kwartał 2010 r. z opóźnieniem 2 dni (co wykazał ŁUW).
5. W ocenie NIK, w badanym okresie księgi rachunkowe w czterech jednostkach⁷ nie były prowadzone rzetelnie:
 - Starostwo Powiatowe w Skierniewicach naliczało odsetki od zaległości tylko od największych dłużników,
 - Urząd Miasta Skierniewice ujmował w księgach rachunkowych tylko odsetki zapłacone, bez kwartalnych przypisów odsetek od pozostałych przeterminowanych należności (na koniec 3. kwartału 2010 r. nie uwzględniono należnych odsetek w wysokości 1.075 tys. zł).
 - Urząd Miasta Łodzi i Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim nie odpisały z ewidencji zaległości w kwocie odpowiednio 186 tys. zł i 14 tys. zł, mimo zaistnienia

⁶ odpowiednio: Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm. i Dz. U. Nr 20, poz. 103,

⁷ Miasta: Łódź i Skierniewice, starostwa: skierniewickie i tomaszowskie,

okoliczności stanowiących podstawę do podjęcia takiej decyzji (np. wykreślenia podmiotu z bazy KRS lub przedawnienia zaległości).

Działanie takie było niezgodne z art. 4 ust. 1 i 2 oraz 24 ust. 1 i 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸.

6. Zgodnie z art. 23 ust. 3 ugn, od wpływów osiąganych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu, a także od wpływów osiąganych 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, od wpływów osiąganych od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności, siedem⁹ spośród 12 badanych jednostek potrącało swój udział z zastosowaniem stawki 5%, nie uwzględniając 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 zamianie niektórych innych ustaw¹⁰. W rezultacie, w latach 2008-2010 (do 30.09), dochody własne tych jednostek zostały uszczuplone łącznie o 319.481,28 zł.
7. Przy odprowadzaniu dochodów na rachunek Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego na ogół przestrzegano terminów wpłat określonych w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r.¹¹ i w ustawie z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹². Stwierdzono jednak przypadki opóźnień w odprowadzaniu dochodów: Miasto Skierniewice kwotę 21,3 tys. zł (0,07% dochodów), odprowadziło w 2008 r. z 13-dniowym przekroczeniem ww. terminu, zaś Starostwo w Piotrkowie Tryb. kwotę 1,3 tys. zł w 2008 r. i 0,7 tys. zł w 2009 r. odprowadziło 9 dni po obowiązującym terminie.
8. Analiza losowo wybranych, zakończonych w badanym okresie spraw, dotyczących sprzedaży oraz oddania w trwałe zarząd i użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa wykazała, iż postępowania te przeprowadzone zostały z zachowaniem wymogów określonych przepisami ugn.

⁸ Dz. U. z 2009 roku, Nr 152, poz. 1233 ze zm.

⁹ Miasta: Łódź i Skierniewice oraz powiaty: skierniewicki, piotrkowski, pabianicki, poddębicki i zgierski,

¹⁰ Dz. U. Nr 173, poz. 1218,

¹¹ 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),

¹² Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.,

Stawki rocznych opłat z tytułu wieczystego użytkowania lub trwałego zarządu na nieruchomościach Skarbu Państwa na ogół ustalane były zgodnie z przepisami art. 72 i 83 ugn (w dwóch przypadkach zawyżono stawkę opłat z tytułu trwałego zarządu).

9. Aktualizacje wartości nieruchomości oddanych w trwały zarząd i użytkowanie wieczyste. przeprowadzano w oparciu o operaty szacunkowe sporządzone przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych, przy wykorzystaniu na ten cel środków z dotacji celowej. Wystąpiło jednak bardzo duże zróżnicowanie skali tych działań. W latach 2008-2010 (3 kwartały) poszczególne kontrolowane jednostki zaktualizowały wartość od 12% do ok. 80% działek oddanych odpłatnie w trwały zarząd i użytkowanie wieczyste. W niektórych powiatach kolejne aktualizacje następowały w terminach nawet do 15 lat od daty poprzednich wycen. W większości przypadków uzasadniano taki stan niewystarczającą kwotą otrzymywanej na ten cel dotacji z budżetu państwa oraz trudnościami kadrowymi.
10. Wykazywane przez kontrolowane jednostki zaległości z tytułu udostępniania i sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2008-2010 systematycznie wzrastały - wynosiły one łącznie 25.449 tys. zł na koniec 2008 r., 25.809 tys. zł na koniec 2009 r. oraz 30.252 tys. zł na dzień 30 września 2010 r. i w porównaniu do uzyskanych przez te jednostki dochodów z tego tytułu stanowiły odpowiednio 43,9%, 48,7% i 62,9%. Największy udział w ich strukturze stanowiły zaległości z tytułu użytkowania wieczystego. Kontrola wykazała, że w większości przypadków nie prowadzono skutecznych działań windykacyjnych i egzekucyjnych - działania jednostek ograniczały się głównie do wystawiania(nawet kilkukrotnych) wezwań do zapłaty zaległości, nie kierowano natomiast spraw na drogę egzekucji sądowej lub czynności te prowadzono opieszale. Skutkowało to m.in. dopuszczeniem do przedawnienia części zaległości¹³ w łącznej kwocie 92 tys. zł.

Tylko pięć starostw (pabianickie, poddębickie, sieradzkie, zduńskowolskie i zgierskie) na ogół prawidłowo prowadziło czynności windykacyjne, m.in. poprzez niezwłoczne (lub zgodne z wewnętrznymi regulacjami w tym zakresie) wysyłanie wezwań do zapłaty oraz terminowe kierowanie pozwów do sądów. Spłatę zaległości zabezpieczały też poprzez ich zgłaszanie do masy upadłościowej lub likwidatorom oraz ustanowienie wpisu hipotecznego.

¹³ Miasto Skierniewice i powiat piotrkowski,

11. W latach 2008-2010 w 6 spośród badanych 12 podmiotów¹⁴ - wykonując obowiązek nałożony art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁵ - służby Wojewody Łódzkiego (Oddział Gospodarki Gruntami w Wydziale Geodezji ŁUW) przeprowadziły kontrole w zakresie prawidłowości gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. W odniesieniu do części nieruchomości Skarbu Państwa stwierdzono natomiast, iż upłynął znaczny okres od daty ustalenia lub ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu lub użytkowania wieczystego, w związku z czym, w wystąpieniach pokontrolnych wnioskowano o dokonywanie aktualizacji opłat, po wcześniejszym ustaleniu potrzeb w tym zakresie. W żadnej z badanej jednostek nie przeprowadzano kontroli w zakresie realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami oraz prawidłowości wykorzystania dotacji z budżetu państwa.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o rozważenie potrzeby:

1. analizowania prawidłowości naliczanych i przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego udziałów budżetu państwa w uzyskanych dochodach z tytułu odsetek za nieterminowe wnoszenie opłat za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa,
2. zintensyfikowania działań kontrolnych w zakresie prawidłowości gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a także realizacji dochodów i windykacji zaległości z tego tytułu.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Wojewodzie prawo zgłoszenia na

¹⁴ w powiatach: skierniewickim, tomaszowskim i zgierskim oraz w miastach: Łódź, Skierniewice i Piotrków Trybunalski,

¹⁵ Dz. U. Nr 31, poz. 206, wcześniej art. 15 pkt. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80 poz. 872),

piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku 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.