



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia

lutego 2011 r.

Pan

Leszek TRĘBSKI

Prezydent Miasta Skierniewice

**LLO-4101-24-03/2010
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 w Urzędzie Miasta Skierniewice, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2008 – 2010 (do 30 września).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 stycznia 2011 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu w zakresie objętym kontrolą. Ocenę taką uzasadniają w szczególności nieprawidłowości polegające na nie ewidencjonowaniu odsetek od nieterminowych płatności należności, nieprawidłowym naliczaniu udziałów Miasta we wpływach osiągniętych z tytułu korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa oraz braku lub nieuzasadnionej zwłoce w podejmowanych działaniach windykacyjnych, co w konsekwencji spowodowało przedawnienie części należności. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła natomiast procedury stosowane przy sprzedaży nieruchomości, a także - mimo stwierdzonych uchybień - terminowe odprowadzanie dochodów na rachunek budżetu państwa i prawidłowe prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa.

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

1. Dochody zaplanowane z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wykonane zostały w 2008 r. w 179,8% (936,7 tys. zł), w 2009 r. w 171,3% (1.326 tys. zł), na dzień 30 września 2010 r. wynosiły 1.438,4 tys. zł i stanowiły 128,6% kwoty planowanej. Plany finansowe w tym zakresie sporządzane były z zachowaniem obowiązujących terminów i z uwzględnieniem kwot dochodów określonych przez dysponenta części budżetowej.

Powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa na terenie Miasta Skierniewice zmniejszyła się z 305,2 ha na koniec 2008 r. do 301,1 ha na dzień 30 września 2010 r. (o 1,4%), w tym udostępnionych odpłatnie w trybie określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami², zwanej dalej „ugn”, odpowiednio z 140,5 ha do 136,7 ha (o 2,7%). Dochody z udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa w badanym okresie wyniosły łącznie 3.701,1 tys. zł, w tym 2.839,3 tys. zł (76,7 %) z opłat za użytkowanie wieczyste. Na koniec 3. kwartału 2010 r. użytkowano w tej formie prawnej 490 działek o łącznej pow. 116,3 ha, tj. o 5 działek mniej niż w latach 2008-2009, co było następstwem ich sprzedaży dotychczasowym użytkownikom wieczystym. Dochody uzyskane z tej sprzedaży wyniosły 153,6 tys. zł. Źródłem pozostałych dochodów były m.in. wpływy uzyskane z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (260,8 tys. zł), z dzierżawy i najmu mienia (219 tys. zł) i trwałego zarządu (53 tys. zł) oraz wpływy z innych tytułów (110,5 tys. zł).

W badanym okresie wpłaty na rzecz dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynosiły mniej niż połowę z przypisanych należności. W 2008 r. uzyskane dochody w kwocie 936,7 tys. zł stanowiły 37,6 % należności, a w 2009 r. i w okresie trzech kwartałów 2010 r. odpowiednio: 1.326,3 tys. zł (47,7 %) oraz 1.438,4 tys. zł (48,5 %).

Analiza zapisów w ewidencji księgowej wykazała, że w księgach rachunkowych ujmowano tylko odsetki zapłacone, nie dokonując na koniec każdego kwartału przypisu odsetek od pozostałych przeterminowanych należności. Zaksięgowana w ten sposób w rozdz. 70005 § 0910 na koniec 3. kwartału 2010 r. kwota odsetek wynosiła 38.033,61 zł i nie uwzględniała należnych odsetek w wysokości 1.074.741,68 zł od nieterminowych opłat w § 0470 i w § 0760, które wynikały z kart kontowych dłużników. Stosownie do postanowień art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³, a od 1 stycznia 2010 r. art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

o finansach publicznych⁴, odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału.

W wyjaśnieniach Pan Prezydent i Skarbnik Miasta, potwierdzając nie ujmowanie w latach 2008-2010 w księgach rachunkowych odsetek od nieuregulowanych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa podali, że przyczyniło się do tego „niezwrócenie uwagi na odpowiednie przepisy regulujące przedmiotowy zakres”. W ocenie NIK, powyższe zaniechanie narusza zasadę rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych określoną w art. 4 ust. 1 i w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, które stanowią, że jednostki obowiązane są rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację finansową, a księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Brak przypisu odsetek od należności, które wynikały ze stanu faktycznego, wpłynął również na zaniżenie wysokości należności wykazywanych w kwartalnych sprawozdaniach Rb – 27 ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

Wykazane w sprawozdaniach Miasta kwoty udziałów potrąconych z dochodów oraz kwoty dochodów przekazanych na rachunek Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (ŁUW) były zgodne z ewidencją księgową.

2. Analiza terminowości odprowadzania dochodów w łącznej kwocie 2.887,8 tys. zł wykazała, że kwotę 2.866,5 tys. zł terminowo przekazano na rachunek ŁUW, a tylko w jednym przypadku kwotę 21,3 tys. zł (0,07 % dochodów), odprowadzono w 2008 r. z przekroczeniem o 13 dni terminu określonego w § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r.⁶. O nieterminowym przekazaniu tych dochodów zawiadomił Pan Prezydent rzecznika dyscypliny finansów publicznych, który postanowieniem z 10 września 2008 r. odmówił wszczęcia postępowania.
3. 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

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁶ - 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)

należności potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Uregulowania te - zgodnie z art. 4 ust. 14 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości⁷ - stosuje się również do wpływów osiąganych z opłat z tytułu przekształcenia. W latach 2008 i 2009, od wpływów osiąganych z odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności, Miasto Skierniewice potrącało swój udział z zastosowaniem stawki 5%, nieuwzględniając zmiany wprowadzonej z dniem 22 października 2007 r. w art. 23 ust. 3 ugn, zapisem art. 1 pkt 7 lit. c ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zamianie niektórych innych ustaw⁸. W rezultacie dochody Miasta Skierniewice zostały uszczuplone o 37.018 zł (32.152 zł w 2008 r. oraz 4.866 zł w 2009 r.). Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁹ (zwanej dalej „uodfp”), ustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W złożonych wyjaśnieniach Pan Prezydent i Skarbnik Miasta odnosząc się do potrąceń w latach 2008 i 2009 z zastosowaniem niewłaściwej stawki 5% zamiast 25% wskazali, że dokonano ich „omyłkowo” i od 2010 r. stosowana była stawka prawidłowa.

4. Według stanu na dzień 30 września 2010 r. zaległości z tytułu udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa wynosiły 1.463 tys. zł i były wyższe o 81,6 tys. zł, tj. o 5,9% od ich stanu na koniec 2008 r., w tym 1.027,4 tys. zł stanowiły zaległości podmiotów w upadłości lub likwidacji, które nie podlegały windykacji.

Analiza działań podejmowanych wobec 11 dłużników, którzy nie wnieśli opłat za 2010 r. na łączną kwotę 89.495,90 zł (należności główne) wykazała, że wszystkim dłużnikom wysłano i doręczono wezwania do zapłaty, dokonując tych czynności w terminie do 6 miesięcy od daty płatności. W ich wyniku 4 dłużników uregulowało zaległości na kwotę 10.693,84 zł. Wezwania do pozostałych 7 dłużników - w tym do dwukrotnie monitowanego dłużnika (konto nr 16), zalegającego na kwotę 51.924,20 zł - były bezskuteczne. Do zaległości tych dłużników nie podjęto dalszych działań windykacyjnych, mimo że 2 z nich posiadało także zaległości z 2006r. i 2009 r., w łącznej kwocie 5.325 zł, które były objęte wcześniejszymi wezwaniem.

⁷ Dz. U. Nr 175, poz.1459 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 173, poz.1218

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

Analiza zaległości na kwotę 73.367,90 zł zaewidencjonowanych na kontach 6 dłużników wykazała, że pochodziły one z lat 2001 – 2009, a tylko w jednym przypadku Urząd skierował sprawę na drogę sądową, poprzestając na bezskutecznym wysłaniu wezwań do pozostałych dłużników.

NIK zauważa, że stosownie do postanowień art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁰ - przy braku przesłanek z art. 123-125 Kc – termin przedawnienia dla roszczeń okresowych, w tym opłat za użytkowanie wieczyste wynosi 3 lata. Ustalono, że uregulowanie to miało zastosowanie w następujących sprawach:

- (konto 52 na kwotę 4.045,80 zł) pozew o zapłatę należności za 2006 r. został wniesiony do sądu w dniu 31 marca 2009 r., tj. w ostatnim dniu przed upływem 3-letniego okresu przedawnienia roszczenia. Z uwagi na błędne określenie strony powodowej, roszczenie to uległo przedawnieniu i nie zostało objęte następnym pozewem z dnia 31 marca 2010 r. o zapłatę należności za lata 2007 – 2009, które przez dłużnika zostały uregulowane,
- (konto 641 zaległości za lata 2005-2007 w łącznej kwocie 8.635,80 zł – po 2.878,60 zł za każdy rok). W sprawie tej nie skierowano pozwu do sądu mimo, że w dniu 3 marca 2009 r. o taką czynność wnioskował Referat Dochodów. W dniu składania tego wniosku do Wydziału Organizacyjnego, należność za 2005 r. była już przedawniona, a działka będąca przedmiotem użytkowania wieczystego została sprzedana - na podstawie aktu notarialnego sporządzonego 6 grudnia 2007 r. Termin przedawnienia kolejnych opłat za lata 2006-2007 upłynął odpowiednio z dniem: 31 marca 2009 r. i 31 marca 2010 r.,
- (konto 635 zaległości za lata 2003 – 2004 na kwotę 11.987,20 zł). Zaległości te dotyczyły opłat za użytkowanie wieczyste 5 działek gruntu, należących do majątku wspólnego małżonków lecz ujętych na koncie jednego ze współmałżonków. W wyniku podziału majątku wspólnego (akt notarialny 19 kwietnia 2004 r.), prawo użytkowania tych nieruchomości przypadło drugiemu z małżonków, a Urząd nie dochodził zaległych opłat, które uległy przedawnieniu odpowiednio 31 marca 2006 r. i 31 marca 2007 r.,
- (konto 624 zaległości za lata 2001 – 2007 na łączną kwotę 19.537,10 zł, w tym opłaty za 2001 r. w wysokości 2.265,50 zł oraz za lata 2002-2007 w wysokości po 2.878,60 zł rocznie). Ostatnia część z tych opłat (za 2007 r.), uległa przedawnieniu z dniem 31 marca 2010 r., a każda z opłat za lata poprzedzające, odpowiednio

¹⁰ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

wcześniej. Zaniechanie w kierowaniu tej sprawy na drogę egzekucji sądowej uniemożliwiło m.in. dokonanie zabezpieczenia hipotecznego na nieruchomości, która przez spadkobierców dłużnika została sprzedana 6 grudnia 2007 r.

W przedstawionych 4 sprawach, zaniechanie Urzędu w podejmowaniu kolejnych czynności windykacyjnych spowodowało przedawnienie należności na łączną kwotę 44.205,90 zł. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 3 uondfp, dopuszczenie do przedawnienia należności jednostki samorządu terytorialnego, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W złożonych wyjaśnieniach, odnosząc się do zwłoki w przekazywaniu spraw na drogę postępowania sądowego, Skarbnik Miasta podała, że w okresie pełnienia przez nią tej funkcji przekazywanie zaległych opłat do Wydziału Organizacyjnego odbywało się na bieżąco.

W ocenie NIK, nieprawidłowości te były m.in. następstwem braku wewnętrznych uregulowań dotyczących trybu i terminów podejmowania przez komórki organizacyjne Urzędu poszczególnych czynności windykacyjnych oraz nieskutecznej kontroli funkcjonalnej i zarządczej.

5. Analiza dokumentacji dotyczącej sprzedaży 7 działek o pow. 2,6 ha, na rzecz dotychczasowych użytkowników wieczystych wykazała, że czynności tych dokonano z zachowaniem wymogów określonych w ugn.

W badanym okresie żadna nieruchomość Skarbu Państwa nie została przekazana w trwały zarząd lub użytkowanie wieczyste. Badania opłat dla 65 działek, oddanych przed 2008 r. w użytkowanie wieczyste lub w trwały zarząd wykazały, że były one na ogół prawidłowo naliczane. W jednej sprawie, wskutek błędnego zastosowania stawki opłaty z tytułu trwałego zarządu w wysokości 1%, zamiast 0,3%, jak stanowi art. 83 ust. 2 pkt 2 ugn, opłata za lata 2008-2010 dla Miejskiego Inspektoratu Weterynarii w Skierniewicach została zawyżona o kwotę 2.452,80 zł.

W badanym okresie, spośród 493 działek będących w użytkowaniu wieczystym, operaty szacunkowe opracowano dla 76 tj. 15,4% użytkowanych w tej formie działek. Wykorzystano na ten cel kwotę 13,9 tys. zł z ogólnej kwoty dotacji (60 tys. zł), otrzymanej od Wojewody Łódzkiego na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki gruntami i nieruchomościami. Według stanu z dnia 30 września 2010 r. na terenie Powiatu pozostawało 298 działek (60% ogółu), których opłaty za użytkowanie wieczyste aktualizowane były przed 2005 r.

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

1. ewidencjonowanie odsetek od nieterminowych płatności nie później niż na koniec każdego kwartału,
2. bezzwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych do zaległości z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa,
3. ustalenie w prawidłowej wysokości opłaty za trwały zarząd dla Miejskiego Inspektoratu Weterynarii w Skierniewicach,
4. rozważenie opracowania i wprowadzenie trybu postępowania w zakresie windykacji zaległych należności (z uwzględnieniem terminów podejmowania kolejnych czynności), oraz dostosowanie do tych regulacji zakresów czynności pracowników,
5. prawidłowe naliczanie i potrącanie udziałów Miasta Skierniewice w uzyskanych dochodach z tytułu odsetek za nieterminowe wnoszenie opłat za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa,
6. podjęcie działań zmierzających do odzyskania nadpłaconej kwoty udziałów w dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, 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 Prezydentowi 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.