



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia lutego 2011 r.

**Pan
Miroslaw Belina
Starosta Skierniewicki**

LLO-4101-24/09/2010
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 Starostwie Powiatowym w Skierniewicach (zwanym dalej „Starostwem”) kontrolę realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2008-2010 (do 30.09.).

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 Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli – mimo stwierdzonych nieprawidłowości – pozytywnie oceniła działalność Starostwa w badanym zakresie. Podstawą pozytywnej oceny jest prawidłowe dokonywanie sprzedaży nieruchomości, terminowe odprowadzanie dochodów na rachunek budżetu państwa oraz objęcie działaniami windykacyjnymi 99,9% zaległości z tytułu udostępniania tych nieruchomości. Nieprawidłowości dotyczyły głównie opieszałości w ustaleniu opłat rocznych z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz w podejmowaniu działań egzekucyjnych, a także wykazywania w sprawozdaniach RB -27ZZ danych niezgodnych z ewidencją księgową i nieprawidłowego naliczania udziałów Starostwa we wpływach osiągniętych z tytułu korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa.

1. Powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa na terenie powiatu skierniewickiego zmniejszyła się z 868 ha na koniec 2008 r. do 782 ha na 30 września 2010 r. (o 10%), przy jednoczesnym zwiększeniu powierzchni nieruchomości udostępnionych w trybie

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

określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami² (zwanej dalej „ugn”) z 615 ha do 627 ha (o 2%).

Kontrola prawidłowości zaewidencjonowania wszystkich nieruchomości oddanych w trwałe zarząd oraz 26 będących w wieczystym użytkowaniu wykazała, że zapisy w rejestrze miały odzwierciedlenie w umowach i decyzjach o udostępnieniu nieruchomości, dokumentach ustalających opłaty roczne oraz wypisach z rejestru gruntów. Jednak nie we wszystkich przypadkach na bieżąco ewidencjonowano dokonane zmiany. W jednej sprawie (spośród 3 skutkujących koniecznością zmian w zapisach ewidencji) decyzję zarejestrowano dopiero po upływie 56 dni od daty jej wpływu do Starostwa, tj. z naruszeniem art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³. Wyjaśniano to dużą ilością spraw prowadzonych przez dwóch pracowników, obsługujących jednocześnie interesantów.

2. Z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zaplanowano dochody w łącznej wysokości 67 tys. zł na 2008 r., 125 tys. zł na 2009 r. oraz 132 tys. zł na 2010 r., a wykonano w kwotach (odpowiednio): 151 tys. zł (225,4%), 139 tys. zł (111,2%) oraz 175 tys. zł (132,6%).

Na lata 2008-2009 dochody te planowano w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r.⁴ Tym niemniej, zmiany w budżecie na 2010 r. wprowadzono z 9-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 6 ust. 4 rozporządzenia, z uwagi na uchwalenie go przez Radę Powiatu po upływie 39 dni od daty otrzymania od Wojewody informacji o wynikających z ustawy budżetowej kwotach dochodów.

Na podstawie badanej próby dochodów uzyskanych w okresie od 21 marca do 10 kwietnia badanych lat stwierdzono, że zostały one terminowo przekazane na rachunek budżetu państwa.

Analiza dokumentacji dotyczącej sprzedaży w trybie bezprzetargowym 4 działek (o łącznej powierzchni 0,36 ha) wykazała, że Starostwo dokonało tych czynności zgodnie z procedurami określonymi w ugn.

3. Zgodnie z art. 23 ust. 3 ugn, od wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu, a także od wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych

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

³ Dz. U. z 2000 roku, Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁴ rozporządzenie Ministra Finansów z 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 użytkowanie wieczyste, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są nieruchomości. W latach 2008 – 2010 od wpływów osiąganych od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności, Starostwo naliczało i potrącało należny 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 stawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵. W rezultacie potrącono i przekazano na rachunek Powiatu kwotę zaniżoną o 1.754,29 zł (346,32 zł w 2008 r., 13,45 zł w 2009 oraz 1.394,52 zł w 2010 r.).

Potrącanie niższego, niż wynikający z przepisów ugn, udziału Powiatu w dochodach budżetu państwa Skarbnik Powiatu tłumaczyła otrzymanym w 2005 r. zaleceniem po przeprowadzonej kontroli przez Regionalną Izbę Obrachunkową.

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶ (zwanej dalej „uondfp”), ustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego wyliczenia, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4. Sprawozdania kwartalne Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami - za lata 2009-2010 (do 30.09.) - sporządzone zostały rzetelnie, a dane w nich przedstawione wynikały z ewidencji księgowej oraz zgodne były z ujętymi w uchwałach budżetowych.

Natomiast we wszystkich sprawozdaniach za 2008 r. w niewłaściwej wysokości wykazano kwoty należności i zaległości w § 0470 (230.111,09 zł), tj. niższej od ujętych w prowadzonej w tym zakresie ewidencji księgowej na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” (241.071,89 zł). Powyższą różnicę Skarbnik Powiatu - odpowiedzialna za sporządzanie prawidłowej sprawozdawczości budżetowej – wyjaśniała naliczeniem w 2008 r. wartości podatku VAT od opłat za użytkowanie wieczyste, którego dokonano przed podjęciem wiadomości o uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2007 r.⁷, zgodnie z którą opłaty roczne z tytułu korzystania z prawa wieczystego użytkowania ustanowione przed dniem 1 maja 2004 r. nie podlegają opodatkowaniu.

⁵ Dz. U. Nr 173, poz. 1218

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁷ I FPS 1/06

Ponadto, w sprawozdaniu sporządzonym za I kwartał 2008 r. w § 0910 wykazano zaległości w wysokości 58.155,65 zł, tj. niższej o 3.023 zł niż wynikająca z ewidencji księgowej (61.178,65 zł). Powyższe Skarbnik Powiatu tłumaczyła pomyłkowym nieujęciem przypisanych odsetek od zaległości.

Stosownie do postanowień art. 18 pkt 2 undfp, wykazanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Sprawozdania za II i III kwartał 2010 r. przekazane zostały terminowo do Wojewody Łódzkiego. W przypadku sprawozdania za I kwartał 2010 r., sporządzonego przed upływem terminu określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia z 3 lutego 2010 r.⁸, Starostwo nie posiadało udokumentowania daty przekazania go do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego. Nie odnotowywano też daty przekazania sprawozdań do Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zdaniem NIK, dokumentowanie daty przekazania sprawozdania jest niezbędne, gdyż stosownie do obowiązującego od dnia 1 stycznia 2010 r. brzmienia przepisu art. 18 pkt 2 uondfp, nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

5. W ocenie NIK, w badanym okresie księgi rachunkowe w Starostwie nie były prowadzone rzetelnie. Kontrola wykazała, że odsetki od zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa naliczane były tylko od największych dłużników. Kwota nienaliczonych odsetek od zaległości pozostałych dłużników wynosiła: 430 zł na koniec 3 kwartału 2008 r., 146 zł na 30.09.2009 r. i 189 zł na 30.09.2010 r. (łącznie 765 zł). Skarbnik Powiatu potwierdził ten fakt, wyjaśniając jednocześnie, że naliczanie odsetek od wszystkich kontrahentów było pracochłonne i czasochłonne, a naliczone kwoty stanowiłyby nieznaczne wielkości pieniężne, praktycznie niemożliwe do ściągnięcia. Niemniej jednak, zdaniem NIK, działanie takie było niezgodne z przepisem art. 4 ust. 1 i 2 oraz 24 ust. 1 i 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹. Stanowią one, że 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.
6. W kontrolowanym okresie przeprowadzono aktualizację opłat dla 127 użytkowników nieruchomości Skarbu Państwa, w tym dla 125 spośród 205 użytkowników wieczystych

⁸ Dz. U. Nr 20, poz. 103

⁹ Dz. U. z 2009 roku, Nr 152, poz. 1233 ze zm.

wykazanych w ewidencji na 2011 r. Skutkiem dokonanych aktualizacji było zwiększenie wysokości rocznej opłaty za korzystanie z tych nieruchomości (o łącznej powierzchni 10,6 ha) z 2 tys. zł do 35 tys. zł (tj. ponad szesnastokrotnie). Aktualizacja ta została dokonana na podstawie operatów szacunkowych wykonanych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych.

Do dnia kontroli nie przeprowadzono jednak aktualizacji opłat dla nieruchomości o łącznej powierzchni 2,6 ha, oddanych w użytkowanie wieczyste w okresie od 1997 do 2003 roku 72 użytkownikom, głównie z uwagi - jak wyjaśniał Kierownik Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami (zwanego dalej „Wydziałem GGN”) – na ograniczone możliwości kadrowe.

7. Stawki opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz oddanych w trwały zarząd na ogół ustalano stosownie do postanowień art. 72 i 83 ugn. Niemniej jednak w przypadku dwóch nieruchomości opłaty te ustalono z opóźnieniem. Dotyczyło to 3 działek (nr 148/2, 148/3 i 148/7 o łącznej powierzchni 0,4537 ha), w stosunku do których - na podstawie aktów notarialnych z 17 września i 27 października 2003 r. - przeniesiono prawo użytkowania wieczystego od jednostki zwolnionej z rocznych opłat. Zatem, dla nowych użytkowników wieczystych opłata roczna winna być naliczona począwszy od roku 2004. Opłaty te w łącznej wysokości 2.292,60 zł (1% od wartości nieruchomości, tj. odpowiednio: 521 zł i 1.771,60 zł) Kierownik GGN z upoważnienia Starosty ustalił dopiero w październiku 2009 r., z czego w pierwszym przypadku z zastosowaniem błędnej stawki 1% zamiast 3%. W styczniu 2010 r. kolejny raz ustalił opłaty, korygując jednocześnie niewłaściwą stawkę za pierwszą z nich. Nowa opłata od 2011 r. wyniesie 1.563 zł, zamiast 521 zł, jak pierwotnie naliczono (łącznie za obie działki 3.334,60 zł). Opóźnienie w ustaleniu opłaty rocznej Kierownik Wydziału wyjaśniał koniecznością sporządzenia operatów szacunkowych określających wartość tych nieruchomości oraz brakiem środków na zlecenie tych szacunków.

W ocenie NIK, ponad pięcioletnia zwłoka w określeniu wartości przedmiotowych nieruchomości (operaty zlecono dopiero w 2009 r.) spowodowała, że w okresie od 2004 r. Starostwo nie ustaliło dochodów z tytułu opłaty za użytkowanie ww. nieruchomości. Działanie takie naruszyło wynikającą z art. 71 ugn, zasadę rocznego wnoszenia opłat za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste przez cały okres użytkowania wieczystego. Ponadto, uznanie za nieobowiązujące zawiadomień z 29 października 2009 r. na rok 2010 spowodowało, że mimo posiadania już wówczas przez Starostwo niezbędnych dokumentów, konieczne było wydanie kolejnego zawiadomienia o ustaleniu właściwych stawek na 2011 r., a w konsekwencji nieustalenie opłaty jeszcze za rok 2010 w wysokości 3.334,60 zł.

W świetle w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 undfp, nieustalenie należności Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

8. Mimo podejmowanych działań windykacyjnych, wysokość zaległości z tytułu korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa systematycznie wzrastała: z 95 tys. zł na początek 2008 r. do 185 tys. zł (o 94,7%) na koniec 2009 r., aby osiągnąć poziom 194 tys. zł (wzrost o kolejne 4,9%) na koniec września 2010 r. Działaniami windykacyjnymi objęto po 99,9% zaległości występujących na koniec lat 2008 i 2009 oraz na 30 września 2010 r. Szczegółowa analiza wobec 6 największych zaległości (na łączną kwotę 193 tys. zł), wybranych według stanu na dzień 30 września 2010 r. wykazała, że w badanym okresie wezwania do zapłaty wysyłano z opóźnieniem, tj. do 124 dni od wymaganego terminu zapłaty. W wezwaniach tych, podpisanych z upoważnienia Starosty przez Skarbnika Powiatu, nie określano terminu płatności, pomimo że zawierały one zapis o wystąpieniu na drogę sądową w przypadku niewpłacenia należności we wskazanym terminie. Pani Skarbnik wyjaśniła, że w ubiegłych latach w wezwaniach podawany był 7-dniowy termin uiszczenia zaległości, a zapis ten usunięto omyłkowo w wyniku edycji treści wezwania. W ocenie NIK, w świetle braku określenia terminu płatności, będącego istotnym elementem wezwania do zapłaty, trudno jednak uznać tak wystawione wezwania za prawidłowe i skuteczne.

Analiza wykazała również, że niektóre działania zmierzające do wyegzekwowania zaległości prowadzono opieszale. I tak, w przypadku dłużnika Interpasz Sp. z o.o., wydane w kwietniu 2004 i listopadzie 2006 nakazy zapłaty zaległości za lata 2002-2003 i 2006 na łączną kwotę 18 tys. zł skierowano do egzekucji dopiero w październiku 2010 r. Nie skierowano na drogę sądową zaległości tego dłużnika w łącznej kwocie 17,7 tys. zł za lata 2009 i 2010 r., poprzestając na wysłaniu wezwań do zapłaty. Natomiast w przypadku dwóch dłużników (osoby fizyczne), posiadających zaległości z lat 2006-2010 w łącznej kwocie 121,9 tys. zł należności głównej i odsetki w wys. 37,8 tys. zł, pozew do sądu o zapłatę należności za lata 2006 – 2008 złożono dopiero 25 czerwca 2009 r., tj. po upływie ponad 7 miesięcy od nadania klauzuli wykonalności wyrokowi ustalającemu wysokość opłaty rocznej za 2006 r.

Opóźnienia w egzekucji zaległości tłumaczono trudnościami organizacyjnymi – jednak, zdaniem NIK, nie może to stanowić ich usprawiedliwienia. W ocenie NIK takie działania, w rozumieniu art. 5 ustawy o NIK, należy uznać za nierzetelne.

Ponadto, zaległości w wysokości 231 zł, powstałej w okresie przed 2006 r. z tytułu trwałego zarządu i przed rozpoczęciem kontroli przedawnionej, nie odpisano ze stanu należności w ramach aktualizacji ich wartości w trybie art. 35 b ustawy o rachunkowości.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- prawidłowe naliczanie i potrącanie udziałów Starostwa w uzyskanych dochodach z tytułu odsetek za nieterminowe wnoszenie opłat za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa,
- terminowe przekazywanie planów dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,
- dokumentowanie przekazywania sprawozdań budżetowych do dysponenta części budżetowej oraz do Regionalnej Izby Obrachunkowej,
- bezzwłoczne ustalanie opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego,
- naliczanie odsetek we wszystkich przypadkach nieterminowego regulowania należności,
- wskazywanie w wezwaniach do zapłaty terminu uiszczenia zaległości,
- bezzwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych,
- rozważenie przeprowadzenia aktualizacji nieściągalnych należności.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Starosty 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 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 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.