



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.14.2021

Pan
Marek Kieler
Starosta Wieluński
Starostwo Powiatowe w Wieluniu
Plac Kazimierza Wielkiego 2
98-300 Wieluń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/077 - Realizacja przez powiaty województwa łódzkiego dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wieluniu ¹ , Plac Kazimierza Wielkiego 2, 98-300 Wieluń.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Kieler, Starosta Wieluński ² , od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Andrzej Stępień, Starosta Wieluński od 1 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 4 - 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa.2. Wycena, zbywanie i udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa.3. Podejmowanie działań windykacyjnych w odniesieniu do zaległości z tytułu udostępnienia i zbycia nieruchomości Skarbu Państwa.4. Ustalanie i odprowadzanie dochodów z tytułu udostępnienia i zbycia nieruchomości Skarbu Państwa.5. Realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli będą miały znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ryszard Lewiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/13/2021 z 12 stycznia 2021 r. oraz nr LLO/45/2021 z 10 marca 2021 r. (akta kontroli str. 1 - 3)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarował Starosta prowadzona była zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zawierała informacje wymagane na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵ (dalej: ugn). Dla celów rachunkowości ewidencja była prowadzona na kontach pozabilansowych, tj. zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów.

Na podstawie badanych prób stwierdzono, że sprzedaży nieruchomości dokonywano zgodnie z procedurami określonymi w ugn. Przekształcanie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów odbyło się na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁶. Aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu dokonywano sukcesywnie. W kontrolowanym okresie dokonano przeszacowania wartości 41,9% nieruchomości, wydając na ten cel 40,2 tys. zł, co stanowiło 14,1% dotacji celowej otrzymanej od Wojewody Łódzkiego na realizację zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

W kontrolowanym okresie prawidłowo ustalano udział Starostwa w uzyskanych dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i terminowo odprowadzano na rachunek dysponenta części budżetu państwa należne z tego tytułu kwoty.

Na badanych próbach stwierdzono przypadki opóźnień w podejmowaniu działań windykacyjnych, co stanowiło naruszenie uregulowań ustawowych oraz procedur wewnętrznych.

Pomimo przesłanek w tym zakresie, w księgach rachunkowych Starostwa nie dokonywano odpisów aktualizujących należności, a także nie spisywano nieściągalnych i przedawnionych zaległości, co było niezgodne z zasadami prowadzenia ksiąg rachunkowych i miało wpływ na sprawozdawczość roczną.

Kwartalne sprawozdania budżetowe Rb-27 ZZ⁷, a także roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa sporządzane były terminowo. Sprawozdania Rb-27 ZZ za IV kwartał 2018 r., 2019 r. i 2020 r. zostały opracowane zgodnie z obowiązującymi zasadami, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa

1.1 Starostwo w latach 2018-2020 gospodarowało nieruchomościami Skarbu Państwa, których powierzchnia na koniec 2020 r. wynosiła 246,6363 ha i we wskazanym okresie zmieniła się następująco:

- powierzchnia nieruchomości udostępnionych w trybie określonym w ugn wynosiła w 2018 r. 249,0102 ha i zmniejszyła się w 2020 r. do 230,1092 ha

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, dalej ustawa przekształceniowa.

⁷ Sprawozdania budżetowe z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

(spadek o 7,6%), w tym przekazanych w użytkowanie wieczyste zmniejszyła się z 228,0896 ha do 224,8486 ha (spadek o 1,4%), oddanych w trwały zarząd zmniejszyła się z 19,4406 ha do 4,3806 ha (spadek o 77,5%), oddanych w najem i dzierżawę zmniejszyła się z 1,4800 ha do 0,8800 ha (spadek o 40,5%). Powierzchnia nieruchomości udostępnionych nieodpłatnie nie uległa zmianie w ww. okresie i wynosiła 95,4293 ha.

- powierzchnia nieruchomości niebędących przedmiotem udostępnienia zmniejszyła się z 22,9274 ha do 16,5271 ha (spadek o 27,9%) i stanowiła 7,2% nieruchomości Skarbu Państwa ogółem.

(akta kontroli str. 788)

Na podstawie ustawy przekształceniowej Starostwo przekształciło w prawo własności użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 2,7926 ha.

(akta kontroli str. 789 -790)

Starostwo prowadziło ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa w postaci elektronicznej za pomocą programu komputerowego Excel. Ewidencja zawierała informacje o nieruchomościach określone w art. 23 ust. 1c pkt 1-7 ugn.

(akta kontroli str. 714 - 741)

1.2. W wyniku kontroli dokumentacji dziewięciu nieruchomości⁹ o łącznej powierzchni 61,6 ha stwierdzono, iż dane w ewidencji były zgodne z posiadaną dokumentacją i prowadzonymi ewidencjami, zawierającymi informacje o nieruchomościach Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 724 - 741)

1.3. Dla celów księgowych, nieruchomości Skarbu Państwa, ujmowane były na koncie pozabilansowym. Powyższe było zgodne z wytycznymi Ministerstwa Finansów oraz stanowiskiem Komitetu Standardów Rachunkowości¹⁰.

(akta kontroli str. 742 - 753)

1.4. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego w zakresie dotyczącym gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W dniach 29 listopada i 2 grudnia 2019 r. pracownicy Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, przeprowadzili kontrolę planową w Starostwie w zakresie wykonywania przez Starostę zadań z zakresu administracji rządowej, polegających na gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa. Kontrolą objęto okres od 17 czerwca 2016 r. do 29 listopada 2019 r. W wyniku kontroli stwierdzono, iż: zbycie jednej nieruchomości nastąpiło bez uprzedniego przekazania Wojewodzie Łódzkiemu wykazu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ugn; Starosta nie przekazał informacji dotyczącej zawartych dwóch umów dzierżawy. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości zobowiązano Starostę do bezwzględnego przestrzegania przepisu art. 35 ust. 1 oraz art. 23 ust. 4 ugn.

(akta kontroli str. 773 - 787)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa przez Starostwo. Ewidencja nieruchomości zawierała informacje

⁹ Doboru próby dokonano w sposób celowy, przyjmując do badań nieruchomości o największej powierzchni

¹⁰ Pismo Ministerstwa Finansów ST1-4834-1044/06 z dnia 29 września 2006 r. oraz komunikat Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie ujęcia, wyceny i prezentacji gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste w sprawozdaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego, a także w sprawie przekształcenia prawa wieczystego użytkowania tych gruntów w prawo własności (Dz. Urz. MF z 2019 r. poz. 19).

określone w ugn, a ewidencja dla celów rachunkowych prowadzona była na kontach pozabilansowo, tj. zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów.

OBSZAR

2. Wycena, zbywanie i udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie od 2018 r. do 2020 r. łączna kwota dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w kolejnych latach wynosiła odpowiednio: 1 093,4 tys. zł, 1 097,5 tys. zł i 906 tys. zł. Z uzyskanych wpływów na rzecz Starostwa potrącono odpowiednio: 273,3 tys. zł, 269,8 tys. zł i 226,5 tys. zł. Kwoty, które przekazano na rachunek Wojewody Łódzkiego wynosiły odpowiednio: 820,1 tys. zł, 827,7 tys. zł i 679,5 tys. zł. Najwyższe dochody, zarachowane na rzecz Starostwa, pochodziły z tytułu opłaty za prawo użytkowania wieczystego gruntów, które odpowiednio do ww. lat wynosiły: 239,3 tys. zł, 228,8 tys. zł i 144,1 tys. zł, co stanowiło: 87,6%, 84,8% i 63,6% dochodów wykonanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 754 – 761, 791 - 793)

2.2. W okresie objętym kontrolą sprzedano sześć nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa. Łączna powierzchnia sprzedanych nieruchomości wynosiła 17,5405 ha, a uzyskana kwota ze sprzedaży 462,4 tys. zł. Starostwo uzyskało stosownie do przepisów ugn zgodę Wojewody Łódzkiego na sprzedaż tych nieruchomości. Cztery nieruchomości zostały sprzedane w drodze przetargu ustnego nieograniczonego, a dwie w drodze bezprzetargowej na rzecz ich użytkowników. W wyniku badania dwóch postępowań na sprzedaż nieruchomości nie stwierdzono nieprawidłowości. W Starostwie nie opracowano procedur wewnętrznych w zakresie sprzedaży nieruchomości.

(akta kontroli str. 522 - 571)

2.3. W badanym okresie Starosta nie oddawał nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli str. 101)

2.4. W kontrolowanym okresie przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, objęto 18 nieruchomości o łącznej powierzchni 2,7926 ha. Z tytułu przekształcenia Starostwo uzyskało w 2019 r. 50,0 tys. zł i w 2020 r. 41, tys. zł.

Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości dokonywania przekształceń objęto sześć spraw. W wyniku ich badania ustalono, że:

- wszystkie zaświadczenia potwierdzające przekształcenie zawierały elementy wymagane na podstawie art. 4 ust. 3 i 4 ustawy przekształceniowej oraz zostały przekazane zgodnie z art. 4 ust. 2 tej ustawy,
- opłaty z tytułu przekształcenia ustalone były w wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego obowiązującej w dniu 1 stycznia 2019 r., wyliczonej według stawki procentowej wynoszącej 1% ceny nieruchomości gruntowej (tj. właściwej dla nieruchomości oddanych na cele mieszkaniowe);
- wszyscy uprawnieni zgłosili zamiar wniesienia opłaty jednorazowej oraz złożyli wnioski o udzielenie bonifikaty z tytułu uiszczenia opłaty jednorazowej. Wysokość opłaty jednorazowej określono jako iloczyn wysokości rocznej opłaty przekształceniowej oraz liczby lat pozostających do upływu okresu wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, pomniejszony o przysługującą na podstawie art. 9a ustawy przekształceniowej bonifikatę (99%).

W Starostwie nie opracowano procedur wewnętrznych w zakresie przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

(akta kontroli str. 102 – 125, 180 – 203, 262 – 285, 626 – 701)

2.5. W badanym okresie w Starostwie nie oddawano nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd.

(akta kontroli str. 101)

2.6. Według stanu na koniec 2020 r. Starostwo dysponowało 112 nieruchomościami oddanymi w użytkowanie wieczyste i 12 nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd, z tego odpowiednio 110 i 12 odpłatnie. W okresie objętym kontrolą Starostwo dokonało przeszacowania nieruchomości Skarbu Państwa, zlecając wykonanie operatów szacunkowych dla 52 nieruchomości (41,9%) w tym 48 oddanych w wieczyste użytkowanie i czterech oddanych w trwały zarząd. Wydatki na aktualizację wycen tych nieruchomości wyniosły 40,2 tys. zł, co stanowiło 14,1% dotacji celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej otrzymanych od Wojewody Łódzkiego w łącznej kwocie 284,6 tys. zł.

Według stanu na koniec 2020 r. dla nieruchomości oddanych odpłatnie w użytkowanie wieczyste ostatnia aktualizacja miała miejsce w latach:

- 2018-2020 – dla 48 nieruchomości (43,7%),
- 2015-2017 – dla 37 nieruchomości (33,6%),
- 2010-2014 – dla 25 nieruchomości (22,7%).

Dla nieruchomości oddanych w trwały zarząd ostatnią aktualizację przeprowadzono w latach:

- 2018-2020 – dla 4 nieruchomości (33,3%),
- 2010-2014 – dla 8 nieruchomości (66,7%).

Badanie aktualizacji opłat dziesięciu nieruchomości wykazało, że wycen nieruchomości dokonywali uprawnieni rzeczoznawcy majątkowi, a podstawą do naliczania opłat za korzystanie z nieruchomości były sporządzone przez nich operaty szacunkowe.

Starostwo nie opracowało wewnętrznych procedur w zakresie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 714 – 741, 789 – 790, 794 – 796)

Starosta wyjaśnił, iż aktualizację opłat rocznych przeprowadzano w zakresie, w jakim pozwalały na to przyznane środki finansowe. Wskazał następnie, iż podstawowym kryterium doboru nieruchomości do aktualizacji ich wartości, był upływ czasu od ostatniej aktualizacji, dla których obowiązywały opłaty roczne ustalone najdawniej. Czynność ta była podejmowana po wcześniejszej analizie zmiany cen na rynku nieruchomości, w rejonie położenia poszczególnych nieruchomości. W przypadku, gdy ostatnia aktualizacja opłat dokonana była w tym samym roku dla wielu nieruchomości, w pierwszej kolejności wybierano nieruchomości według spodziewanego znacznego wzrostu dochodów z tego tytułu, a pozostałe uwzględniano do aktualizacji w roku następnym.

(akta kontroli str. 803 – 812)

W okresie objętym kontrolą Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: SKO) wydało trzy orzeczenia związane z określeniem wysokości opłaty z tytułu prawa użytkowania wieczystego gruntów. W dwóch przypadkach SKO oddaliło wnioski użytkowników wieczystych złożone w związku z podwyższeniem opłat przez Starostę. Na skutek oddalenia wniosków w pierwszym przypadku opłata wzrosła z 10,7 tys. zł do 13,1 tys. zł, w drugim z 0,5 tys. zł do 0,7 tys. zł. W trzecim przypadku, na skutek zawarcia przez strony ugody, SKO umorzyło postępowanie. W wyniku ugody opłata wzrosła z 2,2 tys. zł do 3 tys. zł zamiast do 3,5 tys. zł, jak wstępnie zaplanowano.

(akta kontroli str. 817 - 818)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zakresie objętym kontrolą. W wyniku dokonania badania: dwóch postępowań dotyczących sprzedaży nieruchomości; sześciu spraw dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności; dziewięciu aktualizacji opłat z tytułu prawa użytkowania wieczystego gruntów; nie stwierdzono nieprawidłowości. W kontrolowanym okresie dokonano przeszacowania wartości 38% nieruchomości, wydając na ten cel 40,2 tys. zł, co stanowiło 14,1% dotacji celowej otrzymanej od Wojewody Łódzkiego na realizację zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

OBSZAR

3. Podejmowanie działań windykacyjnych w odniesieniu do zaległości z tytułu udostępniania i zbycia nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

3.1. Według sprawozdań budżetowych Rb-27 ZZ¹¹ za IV kwartał 2018, 2019 i 2020 roku zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa dotyczyły głównie opłaty z tytułu prawa użytkowania wieczystego gruntów i wynosiły:

- w 2018 r. 451,4 tys. zł, w tym: 267,9 tys. zł – zaległość główna (59,3%) i odsetki 183,5 tys. zł;
- w 2019 r. 485,0 tys. zł, w tym: 286,4 tys. zł – zaległość główna (59,1%) i 198,6 tys. zł - odsetki;
- w 2020 r. 493,8 tys. zł, w tym: 283,7 tys. zł zaległość główna (57,5%) i 209,0 tys. zł – odsetki.

(akta kontroli str. 754 - 761)

3.2. W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywała *Procedura windykacji należności, dla których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa*, wprowadzona Zarządzeniem Starosty nr 3 z 27 stycznia 2012 r. (dalej: *procedura windykacji należności*). W *procedurze* tej wskazano m.in.: w przypadku braku zapłaty należności, do dłużników wysyłane będą upomnienia lub wezwania w terminie jednego miesiąca po upływie terminu płatności; wezwania do zapłaty wysyła się za zwrotnym potwierdzeniem odbioru; wezwanie zawiera informację o skierowaniu sprawy na drogę postępowania sądowego, w przypadku nieuregulowania należności; w przypadku, gdy podjęte działania windykacyjne nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, sprawa zostaje skierowana przez właściwy wydział do postępowania sądowego po upływie 30 dni od wysłania wezwania do zapłaty; merytoryczny wydział, po skompletowaniu dokumentów źródłowych, przekazuje do radcy prawnego pakiet dokumentów dotyczących każdego dłużnika; radca prawny sporządza pozew i prowadzi sprawę przed właściwym sądem.

(akta kontroli str. 572 - 575)

Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości egzekwowania należności objęto próbę 14 zaległości na łączną kwotę 473,1 tys. zł, w tym kwota główna 276,5 tys. zł i odsetki 196,7 tys. zł, tj. 95,8% zaległości wg stanu na koniec 2020 r. W wyniku badania stwierdzono, że:

- wszystkie badane zaległości dotyczyły opłaty z tytułu wieczystego użytkowania gruntów;
- w okresie objętym kontrolą Starostwo podejmowało czynności windykacyjne w odniesieniu do zaległości objętych badaniem (za wyjątkiem dwóch przypadków opisanych poniżej) oraz kierowało sprawy do sądu w trybie postępowania

¹¹ Sprawozdania budżetowe z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

- upominawczego, a następnie po uzyskaniu tytułu wykonawczego sprawy kierowane były do egzekucji komorniczej;
- w dwóch przypadkach dotyczących zaległości za lata 2016-2019 na łączną kwotę 18,2 tys. zł (z tego należność główna 16,3 tys. zł i odsetki na koniec 2020 r. 1,9 tys. zł) nie skierowano spraw na drogę postępowania sądowego. Działania Starostwa ograniczyły się do wysłania wezwań do zapłaty, co szczegółowo opisano w części *Stwierdzone nieprawidłowości*;
 - w przypadku należności od dwóch dłużników, na łączną kwotę 22,7 tys. zł, pomimo podjęcia czynności egzekucyjnych przez komornika sądowego, egzekucja okazała się bezskuteczna i komornik umorzył postępowania.

(akta kontroli str. 322 - 521.)

Starosta nie korzystał z przysługującego mu uprawnienia, jako podmiotu działającego w imieniu wierzyciela (Skarbu Państwa) i nie dokonywał zabezpieczenia wierzytelności pieniężnej stwierdzonej tytułem wykonawczym poprzez ustanowienie hipoteki na rzecz Skarbu Państwa. W przypadku 15 toczących się postępowań egzekucyjnych, które rozpoczęto przed okresem objętym kontrolą, w jednym przypadku ustanowiono hipotekę na prawie użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa. W pozostałych przypadkach nie dokonano takiego wpisu, a doszło do egzekucji z nieruchomości dłużników.

(akta kontroli str. 802)

Starosta wyjaśnił, iż wykonując czynności z zakresu gospodarki nieruchomościami prowadzi windykację należności z nieruchomości udostępnionych z zasobu, stosując przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami i również hipoteki przymusowe ustanawia w przypadkach przewidzianych w ustawie. W zakresie dwóch podmiotów toczy się postępowanie przed Sądem Rejonowym w Wieluniu w sprawie o wydanie nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym. W związku z powyższym po zakończeniu tych postępowań zostaną podjęte niezbędne kroki celem zabezpieczenia spłaty należności w postaci dokonania wpisów hipoteki przymusowej.

(akta kontroli str. 813 - 818)

3.3 Na koniec 2020 r. w księgach rachunkowych Starostwa ujęte były należności 10 podmiotów, o łącznej wartości 395,6 tys. zł (w tym należność główna 216,3 tys. zł oraz odsetki 179,3 tys. zł), z zapłatą których podmioty zalegały dłużej niż jeden rok i dla których nie dokonano odpisów aktualizacyjnych (opisano w części wystąpienia *Stwierdzone nieprawidłowości*).

We wszystkich latach objętych kontrolą w księgach rachunkowych wykazywano przedawnioną i nieściągalną należność w łącznej kwocie 23,9 tys. zł. Zaległość ta także nie była objęta odpisem aktualizującym (co szerzej opisano w części wystąpienia *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 592 – 597, 803 – 818)

3.4. W badanym okresie Starosta na dziewięć wniosków złożonych przez trzy podmioty odrębnie w każdym roku w okresie od 2018 r. do 2020 r. wyraził dziewięć zgód i rozłożył na raty opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa. Każdorazowo podmioty terminowo wystąpiły o wyznaczenie nowych terminów płatności. Łączna wartość opłat objętych ww. ulgą wyniosła 160,9 tys. zł, w każdym z ww. lat. Należności rozkładano na cztery raty, płatne do końca danego roku.

(akta kontroli str. 605 - 625)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dwóch przypadkach dotyczących zaległości za lata 2016-2019 na łączną kwotę 18,2 tys. zł (z tego należność główna 16,3 tys. zł i odsetki na koniec 2020 r. 1,9 tys. zł) nie skierowano spraw na drogę postępowania sądowego. Działania ograniczono do wysłania kolejnych wezwań do zapłaty, przy czym pierwsze wezwanie sporządzano po 1,5 - 6,5 miesiącach od upływu terminu płatności należności¹². Stanowiło to naruszenie art. 42 ust. 5 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³ oraz uregulowań określonych w części V pkt 1.1, 1.5 i 4.1 *Procedury windykacji należności*, zgodnie z którą wezwanie do zapłaty należało sporządzić w terminie jednego miesiąca po upływie terminu płatności, w przypadku nieotrzymania potwierdzenia odbioru, wezwanie należało wysłać ponownie, zaś w przypadku gdy podjęte działania windykacyjne nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, sprawa powinna być skierowana do postępowania sądowego po upływie 30 dni od wysłania wezwania do zapłaty.

(akta kontroli str. 572 – 575, 803 - 812)

Starosta wyjaśnił, iż brak dalszych działań windykacyjnych był spowodowany utrudnieniami związanymi ze zmianami kadrowymi pracowników zajmujących się bezpośrednio tymi sprawami, zarówno w Wydziale Finansowym jak i Wydziale Geodezji i Katastru Nieruchomości, na skutek przejścia pracowników na emeryturę oraz przebywania na długich zwolnieniach lekarskich, a następnie na urlopach macierzyńskich. Powyższa sytuacja, a także obciążenie pracowników innymi obowiązkami służbowymi spowodowała utrudnienia komunikacji między komórkami merytorycznymi w celu podjęcia dalszych działań windykacyjnych. Starosta zobowiązał się, że podjęcie czynności windykacyjnych będzie stanowić sprawę priorytetową.

(akta kontroli str. 803 - 812)

2 W księgach rachunkowych Starostwa:

- nie dokonywano odpisów aktualizacyjnych od należności, których zapłata nie nastąpiła po upływie ponad roku od terminu płatności. Powyższe ustalenie dotyczyło należności w łącznej kwocie 395,6 tys. zł (80,1 % zaległości na koniec 2020 r.), w tym należność główna 216,3 tys. zł i odsetki 179,3 tys. zł. Starosta zobowiązał się do dokonania odpisów aktualizacyjnych od ww. należności.

(akta kontroli str. 813 - 818)

- nie spisano przedawnionych i nieściągalnych należności w kwocie 23,9 tys. zł¹⁴ (4,8% zaległości na koniec 2020 r.), dotyczących nieuregulowanych przez trzech dłużników opłat z tytułu użytkowania wieczystego za lata 1995-2003¹⁵. Prowadzone wobec tych zaległości postępowania egzekucyjne zostały umorzone w latach 2005-2006. Od tego czasu nie podjęto żadnej czynności przerywającej bieg terminu przedawnienia. Zaległości te nie były także objęte odpisem aktualizującym.

(akta kontroli str. 475 – 520, 813 - 818)

W wyniku powyższych zaniechań naruszono art. 4 ust. 1, art. 7 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 24 ust. 1 i 2, art. 28 ust. 1 i art. 35b ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r.

¹² W pierwszym przypadku: wezwanie do zapłaty z dnia 22.10.2018 r. obejmujące należności za 2018 r., 2017 r. i 2016 r. (poprzednie wezwanie z 21.07.2017 r. – odebrane 06.09.2017 i z 29.09.2016 – odebrane 06.10.2016); wezwanie do zapłaty z dnia 14.05.2019 r. obejmujące należności za 2019 r. – nie odebrane; wezwanie do zapłaty z dnia 30.09.2019 r. obejmujące należności za 2019, 2018, 2017 i 2016 r. – nie odebrane; wezwanie do zapłaty z dnia 18.11.2019 r. obejmując należności za 2019, 2018, 2017, i 2016 r. – odebrane. W drugim przypadku: wezwanie do zapłaty z dnia 23.04.2018 r. – odebrane 26.04.2018 r. - zaległość za 2018 r. Wezwanie do zapłaty z dnia 22.10.2018 r. – nie odebrane - zaległość za 2018 r. Wezwanie do zapłaty z dnia 15.05.2019 r. – odebrane 21.05.2019, zaległość za 2018 r. i za 2019 r. Wezwanie do zapłaty z dnia 27.09.2019 r. – nie odebrane, zaległość za 2018 i za 2019 r.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, dalej ustawa o finansach publicznych.

¹⁴ W tym należność główna 21,7 tys. zł i odsetki 2,2 tys. zł.

¹⁵ Zaległość za lata 2001-2003 na kwotę 13,3 tys. zł, zaległość za lata 199-2001 na kwotę 4,1 tys. zł i zaległość za lata 1995-1999 na kwotę 6,5 tys. zł.

o rachunkowości¹⁶. Zgodnie z tymi przepisami jednostki obowiązane są m.in. rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową, a aktualizacji stanu aktywów i pasywów dokonywać nie rzadziej niż na dzień bilansowy, z zachowaniem zasady ostrożności, uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie. Księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, tj. dokonane w nich zapisy winny odzwierciedlać stan rzeczywisty.

Wyjaśniając powody nieumorzenia ww. zaległości Starosta wskazał, iż sprawy omyłkowo zostały skierowane do archiwum. Zostaną podjęte procedury w kierunku dokonania umorzenia. Wskazał także, iż zapisy art. 12a ust. 1 ugn oraz art. 55 i 56 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z uwzględnieniem art. 58, 59, 59a tej ustawy, dają możliwość umorzenia z urzędu należności powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, mających charakter cywilnoprawny. W związku z faktem, że są to należności Skarbu Państwa, nie podjęto decyzji o ich umorzeniu, ze względów ostrożnościowych. Ponieważ żadna z ww. ustaw nie narzuca obowiązku dokonania umorzenia z urzędu, uznano, że aby móc dokonać takiego umorzenia należności Skarbu Państwa, należy szczegółowo przeanalizować każdy przypadek i prawidłowość spełnienia przesłanek wymienionych w art. 56 ustawy o finansach publicznych, aby nie popełnić błędu w ocenie możliwości dokonania umorzenia.

(akta kontroli str. 803 - 818)

NIK wskazuje, iż z powodu niedokonania odpisów aktualizacyjnych oraz wobec braku spisania należności przedawnionych, księgi rachunkowe były prowadzone nierzetelnie w ww. zakresie i w konsekwencji sprawozdania finansowe za 2018 r. i za 2019 r. zostały sporządzone nieprawidłowo, ponieważ należności zostały wykazane w bilansie w kwocie wyższej. Nieprawidłowo sporządzono rachunek zysków i strat za 2018 r. i za 2019 r.¹⁷, ponieważ w kosztach nie uwzględniono przedawnionych należności. Przedawniona zaległość była także wykazywana w sprawozdaniu Rb-27 ZZ w stanie należności i zaległości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starostwa w zbadanym zakresie.

Na badanych próbach stwierdzono przypadki opóźnień w podejmowaniu działań windykacyjnych, co stanowiło naruszenie uregulowań ustawowych oraz procedur wewnętrznych. Pomimo, iż zapłata nie nastąpiła po upływie ponad roku od terminu płatności, w księgach rachunkowych Starostwa nie dokonywano odpisów aktualizujących należności, a także nie spisywano nieściągalnych i przedawnionych zaległości, co było niezgodne z zasadami prowadzenia ksiąg rachunkowych i miało wpływ na sprawozdawczość roczną.

OBSZAR

4. Ustalanie i odprowadzanie dochodów z tytułu udostępniania i zbycia nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Z uzyskanych dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w okresie od 2018 r. do 2019 r. odpowiednio w wysokości 1 093,4 tys. zł, 1 097,5 tys. zł i 906 tys. zł na rachunek dysponenta części przekazano 820,1 tys. zł, 827,7 tys. zł i 679,5 tys. zł, a na rzecz Starostwa potrącono: 273,3 tys. zł, 269,8 tys.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości.

¹⁷ Sprawozdanie finansowe za 2020 r. nie zostało sporządzone na dzień zakończenia kontroli.

zł i 226,5 tys. zł.

Kwoty udziałów Starostwa naliczone zostały prawidłowo i wynosiły odpowiednio:

- 25% w przypadku wpływów osiąganych ze sprzedaży oraz opłat pobieranych w związku z realizacją zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wraz z odsetkami za nieterminowe wnoszenie tych należności (zgodnie z art. 23 ust. 3 ugn i art. 12 ustawy przekształceniowej),
- 5% w przypadku pozostałych dochodów (zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁸), a w II półroczu 2020 r. uwzględniały dyspozycję art. 15 zzzga ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁹, zgodnie z którym od wpływów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa osiąganych w okresie od 24 czerwca 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. potrąca się 50% środków, które stanowią dochód powiatu.

Na próbie dochodów w łącznej kwocie 1 384,8 tys. zł, które wpłynęły na rachunek Starostwa w marcu i kwietniu²⁰ w roku 2018, 2019 i 2020 ustalono, że kwoty udziałów Skarbu Państwa odprowadzane były na rachunek bankowy dysponenta części budżetowej w terminach określonych w art. 255 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 102 - 321)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Starostwa w badanym zakresie. W kontrolowanym okresie prawidłowo ustalano udział Starostwa w uzyskanych dochodach. Na badanej próbie dochodów stwierdzono także, że należna Skarbowi Państwa kwota pobranych dochodów odprowadzana była na rachunek dysponenta części budżetu państwa terminowo i w prawidłowych kwotach.

OBSZAR

5. Realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

5.1. W badanym okresie kwartalne sprawozdania budżetowe Rb-27 ZZ²¹ były sporządzone i przekazywane do odbiorców w terminach określonych w załączniku nr 40 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²².

(akta kontroli str. 102 – 125, 180 – 203, 262 – 285)

5.2. Kontrola zgodności sprawozdań budżetowych Starostwa Rb-27 ZZ za IV kwartał 2018, 2019 i 2020 roku z ewidencją księgową w zakresie danych dotyczących działu 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami wykazała, iż zostały one sporządzone zgodnie z obowiązującymi zasadami oraz z ewidencją księgową.

Wskutek niespisanania w księgach rachunkowych Starostwa przedawnionej i nieściągalnej zaległości w kwocie 23,9 tys. zł (szerzej opisano w obszarze 3 niniejszego wystąpienia), była ona wykazywana w sprawozdaniu Rb-27 ZZ w stanie należności i zaległości.

(akta kontroli str. 102 – 125, 180 – 203, 262 – 285)

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 38.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.

²⁰ Na dzień 10 i 20 marca oraz 10 i 20 kwietnia.

²¹ Sprawozdania budżetowe z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm.

5.3. Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za 2018 i 2019 r. zostały sporządzone i przekazane Wojewodzie Łódzkiemu odpowiednio w dniach: 23 kwietnia 2019 r. i 20 kwietnia 2020 r., tj. z zachowaniem terminów określonych w art. 23 ust. 1a ugn. Obejmowały one wypełnione tabele w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa:

- będących przedmiotem sprzedaży,
- oddanych w najem, dzierżawę,
- przekazanych w drodze darowizny,
- nierozdysponowanych,
- oddanych w trwały zarząd.

Ponadto Wojewodzie Łódzkiemu przekazywano informacje dotyczące użytkowania wieczystego (ogólną powierzchnię nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie, liczbę użytkowników i dane o roku naliczenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego).

(akta kontroli str. 702 – 713, 754 – 772)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Kwartalne sprawozdania budżetowe Rb-27 ZZ, a także roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa sporządzane były terminowo. Sprawozdania Rb-27 ZZ za IV kwartał 2018, 2019 i 2020 r. zostały opracowane na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. W sprawozdaniach tych stany należności i zaległości uwzględniały przedawnioną i nieściągalną zaległość w kwocie w kwocie 23,9 tys. zł, która pomimo przesłanek w tym zakresie, nie została spisana z ksiąg rachunkowych i w konsekwencji podlegała wykazaniu w sprawozdaniach.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych do zaległości z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa.
2. Weryfikację zaległości pod kątem stopnia prawdopodobieństwa nieściągalności, a także rzetelne dokonywanie bilansowej wyceny należności, poprzez ujęcie w księgach rachunkowych Starostwa stosownych odpisów aktualizujących.
3. Spisanie z ksiąg rachunkowych Starostwa przedawnionych i nieściągalnych należności Skarbu Państwa w kwocie 21,7 tys. zł wraz z odsetkami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

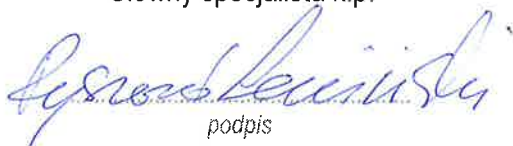
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 30 kwietnia 2021 r.

Kontroler
Ryszard Lewiński
Główny specjalista k.p.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak



podpis

