



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.04.2021

Hanna Iwaniuk Starosta Zduńskowolski
Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli
ul. Złotnickiego 25, 98-220 Zduńska Wola

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

flawobusle

[Signature]

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli ¹ ul. Złotnickiego 25, 98-220 Zduńska Wola
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Iwaniuk, Starosta Zduńskowski od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Wojciech Rychlik, Starosta Zduńskowski od 27 listopada 2014 r. do 22 listopada 2018 r.
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 udostępniania i zbycia nieruchomości Skarbu Państwa.4. Ustalanie i odprowadzanie dochodów z tytułu udostępniania 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Renata Biskupska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/12/2021 z 12 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Zwanym dalej Starostwem lub Jednostką.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Starostwa w zakresie realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2018-2020.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Na podstawie badanych prób nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ujmowania nieruchomości Skarbu Państwa w ewidencji pozabilansowej.</p> <p>Sprzedaży nieruchomości, oddania w trwałe zarząd, a także przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów dokonywano zgodnie z obowiązującymi przepisami. Opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu aktualizowane były w sposób planowy, z uwzględnieniem kryterium ekonomicznego - kalkulacji wysokości możliwych do uzyskania dochodów w stosunku do kosztów.</p> <p>W oparciu o badane próby stwierdzono, że prawidłowo prowadzono działania windykacyjne, udzielano ulg oraz wyceniano zaległości. Korzystano także z możliwości zabezpieczenia zaległości, m.in. poprzez ustanowienie hipoteki. Starostwo prawidłowo ustalało swój udział w uzyskanych dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, natomiast należne Skarbowi Państwa kwoty odprowadzane były terminowo na rachunek dysponenta części budżetu państwa.</p> <p>Na badanych próbach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie poprawności opracowania sprawozdania budżetowego Rb-27 ZZ w zakresie wykonania planu dochodów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Zarówno sprawozdania Rb-27 ZZ, jak i roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa zostały sporządzone terminowo.</p>

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa.
Opis stanu faktycznego	<p>Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa prowadzeniem spraw dotyczących gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa zajmował się Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Terenami Rozwojowymi (dalej Wydział GNiTR).</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 5-207)</p> <p>1.1. W latach 2018-2020 powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa na terenie Starostwa utrzymywała się na porównywalnym poziomie i wynosiła na koniec 2020 r. 492,2 ha, z tego: powierzchnia nieruchomości udostępnionych w trybie określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵ (dalej: ugn) zmniejszyła się z 500,8 ha do 488,3 ha (o 2,5%), w tym przekazanych w użytkowanie wieczyste z 367,1 ha do 355,4 ha (o 3,2%), oddanych w trwałe</p>

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ 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.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.

zarząd pozostała na tym samym poziomie i wynosiła 120,8 ha, udostępnionych w formie użyczenia i oddanych w użytkowanie zwiększyła się z 10,6 ha do 12,1 ha (o 13,9%), natomiast oddanych w najem i dzierżawę spadła z 2,2 ha do 0,03 ha (o 98,7%)⁶. Powierzchnia nieruchomości udostępnionych odpłatnie (zmniejszenie z 189,0 ha do 174,6 ha, tj. o 7,7%) była mniejsza od powierzchni nieruchomości udostępnionych nieodpłatnie (zwiększenie z 311,8 ha do 313,7 ha, tj. o 0,6%), a powierzchnia nieruchomości niebędących przedmiotem udostępnienia zwiększyła się z 2,9 ha do 3,9 ha (o 32,7%) i stanowiła 0,8% nieruchomości Skarbu Państwa ogółem.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału GNiTR, nieruchomości niebędące przedmiotem udostępnienia to m.in. małe powierzchniowo nieruchomości leśne lub przeznaczone pod zalesienie oraz grunty orne. Ze względu na sąsiedztwo wysypiska śmieci brak jest zainteresowania ich zakupem. Część nieudostępnionych gruntów przewidziana jest pod inwestycje w zakresie dróg publicznych lub jest zabudowana infrastrukturą energetyczną. Pięć nieruchomości o łącznej powierzchni 2,8 ha szykowana jest do sprzedaży lub udostępnienia (procedury wyceniające i przygotowawcze są w toku). Jedna z nieruchomości nieudostępnionych, przejęta w 2020 r. na własność Skarbu Państwa⁷, wygenerowała koszty w wysokości 11,5 tys. zł w związku z wykonaniem inwentaryzacji i wyceny mienia ruchomego po bylej jednostce oraz 0,6 tys. zł z tytułu uiszczenia opłaty za dostawę energii elektrycznej. Pozostałe nieruchomości nieudostępnione – według wyjaśnień Naczelnika Wydziału GNiTR – nie generowały kosztów.

(akta kontroli str. 208-215, 219-227)

Na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁸ (dalej: ustawa przekształceniowa), przekształceniu uległy nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 12,1 ha.

(akta kontroli str. 208-210, 213-214)

1.2a. Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa, zgodnie z art. 60b ust.4 ugn prowadzona była w formie elektronicznego rejestru⁹ i zawierała elementy wskazane w art. 23 ust. 1c ugn. Obejmowała 643 nieruchomości, w tym: 554 oddane w użytkowanie wieczyste¹⁰, 58 przekazanych w trwały zarząd¹¹, jedną oddaną odpłatnie w najem, 16 oddanych nieodpłatnie w użytkowanie i 14 nieudostępnionych.

(akta kontroli str. 209-210, 216-218, 228-285)

1.2b. Analiza dokumentacji dziewięciu nieruchomości¹² o łącznej powierzchni 90,4 ha wykazała, że we wszystkich przypadkach dane w ewidencji były zgodne z posiadaną dokumentacją geodezyjną, umowami i decyzjami oraz innymi prowadzonymi lub dostępnymi w jednostce ewidencjami, zawierającymi dane o nieruchomościach Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 216-218, 228-365)

1.3. Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów oraz stanowiskiem Komitetu Standardów Rachunkowości¹³, nieruchomości Skarbu Państwa ujmowane były

⁶ Na skutek wygaśnięcia umowy dzierżawy działki nr 106/1.

⁷ Nieruchomość o powierzchni 1,15 ha przejęta po Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Woli Łobuckiej z/s w Rzepiszewie.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2040.

⁹ W arkuszu kalkulacyjnym, osobno dla użytkowania wieczystego i osobno dla zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

¹⁰ 480 w formie odpłatnej i 74 w formie nieodpłatnej.

¹¹ 37 odpłatnie, 21 nieodpłatnie.

¹² Doboru próby dokonano w sposób celowy, przyjmując do badań nieruchomości o największej powierzchni.

¹³ 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 ewidencji pozabilansowej prowadzonej w odrębnym systemie informatycznym. Kontrola prawidłowości zapisów tej ewidencji, dokonana na próbie dziewięciu nieruchomości o największej powierzchni, nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str.336-370)

1.4. W kontrolowanym okresie w Starostwie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego zarówno zapewniającego jak i doradczego w zakresie dotyczącym gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Wojewoda Łódzki w czerwcu 2018 r. przeprowadził kontrolę w tym obszarze, obejmującą okres od września 2015 r. do czerwca 2018 r. Kontrola obejmowała zasady i sposób ewidencji, udostępnianie i gospodarowanie nieruchomościami, aktualizację opłat, realizację celów darowizn, planowanie sposobu wykorzystania zasobu i roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami. Wszystkie obszary kontroli zostały ocenione pozytywnie, nie stwierdzono nieprawidłowości i zalecono aktualizację wysokości opłat rocznych, po wcześniejszym ustaleniu potrzeb w tym zakresie w odniesieniu do nieruchomości oddanych w trwałe zarząd, do których upłynął okres jednego roku od czasu ostatniej aktualizacji, a w stosunku do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste upłynął okres 3 lat od ostatniej aktualizacji lub 5 lat od daty zawarcia umowy. W odpowiedzi na wykonanie zaleceń Starosta wyjaśniła, że *z punktu widzenia racjonalnej gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa aktualizacja nie zawsze jest w danym momencie korzystna dla budżetu Państwa, w związku z tym aktualizacje przeprowadzane będą sukcesywnie i na bieżąco, ale po poddaniu ich wstępnej ocenie, czy dla konkretnych nieruchomości są w danym czasie uzasadnione i korzystne dla dochodów Skarbu Państwa.*

(akta kontroli str.371-403)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Starostwa w badanym zakresie. Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była prawidłowo, a dane w niej zawarte były zgodne z posiadaną przez jednostkę dokumentacją. Na podstawie badanych prób nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ujmowania nieruchomości Skarbu Państwa w ewidencji pozabilansowej.

OBSZAR

2. Wycena, zbywanie i udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Łączna kwota dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w 2018 i 2019 r. utrzymywała się na zbliżonym poziomie i wyniosła odpowiednio: 1.366,9 tys. zł i 1.335,1 tys. zł, natomiast w 2020 r. znacząco zmalała (o 15,6%) do 1.126,2 tys. zł. Z uzyskanych wpływów na rzecz Starostwa potrącono odpowiednio: 337,9 tys. zł, 331,3 tys. zł i 313,9 tys. zł, zaś pozostałe kwoty – 1.029 tys. zł, 1.003,8 tys. zł, 812,6 tys. zł. – przekazano na rachunek dysponenta części budżetu państwa.

Najwyższe dochody Starostwo uzyskało z tytułu użytkowania wieczystego, tj. odpowiednio: 1.206,4 tys. zł, 1.133,6 tys. zł, 870,2 tys. zł, co stanowiło 88,3%, 84,9% i 77,3% dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W latach 2018-2020 dochody z tytułu gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa stanowiły odpowiednio 1,6%, 1,3% i 1,2% dochodów Starostwa ogółem.

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).

(akta kontroli str. 404-426)

2.2. W Starostwie nie opracowano procedur wewnętrznych w zakresie sprzedaży nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą dokonano jednej sprzedaży gruntu o powierzchni 1,3 ha¹⁴, na rzecz dotychczasowego użytkownika wieczystego. Na zbycie ww. nieruchomości uzyskano zgodę Wojewody Łódzkiego¹⁵. Starosta Zduńskowolski zamieścił ww. nieruchomość w stosownym wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, który podał do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa w odpowiednim terminie i na odpowiedni okres czasu. Podstawę do zawarcia umowy stanowił protokół z rokowań przy zbyciu nieruchomości w drodze bezprzetargowej¹⁶. Sprzedaży dokonano z zachowaniem zasad określonych w ugn. Uzyskana cena sprzedaży w kwocie 352 tys. zł była równa wartości określonej w operacie szacunkowym (operat z marca 2017 r., opatrzony w kwietniu 2018 r. klauzulą potwierdzającą jego aktualność)¹⁷. Koszty obsługi notarialnej, opłatę sądową, podatek od czynności cywilnoprawnych i koszty odpisów aktu notarialnego poniósł nabywca.

(akta kontroli str. 209-210, 427-501)

2.3. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono spraw dotyczących oddania nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli str. 427-429)

2.4. W kontrolowanym okresie przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności objęto 57 nieruchomości o łącznej powierzchni 12,1 ha i wartości ewidencyjnej 4.633 tys. zł. Wszystkie przekształcenia dotyczyły gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe i zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy przekształceniowej zostały zakończone do 31 grudnia 2019 r. Wysokość opłaty rocznej z tytułu przekształcenia ustalono na kwotę 46,9 tys. zł.

W latach 2018-2020 z tytułu przekształceń Starostwo uzyskało dochody w wysokości odpowiednio 39,8 tys. zł, 85,7 tys. zł i 52,3 tys. zł. Kwoty te obejmowały także wpływy z przekształceń zrealizowanych w latach poprzednich, dla gruntów przeznaczonych także na inne cele.

Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości dokonywania przekształceń objęto 15 zaświadczeń¹⁸. W wyniku badania ustalono, że: wszystkie zaświadczenia potwierdzające przekształcenie zawierały elementy wymagane na podstawie art. 4 ust. 3 i 4 ustawy przekształceniowej i zostały przekazane zgodnie z art. 4 ust. 2 oraz art. 4 ust. 7 tej ustawy. Opłatę z tytułu przekształcenia ustalono z uwzględnieniem obowiązujących w tym zakresie uregulowań. W badanych przypadkach aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz aktualizacji lub ustalania stawek procentowych tych opłat dokonano w latach 2015-2017. W sprawach poddanych badaniu zachowano jednolitość postępowania.

W Starostwie nie opracowano własnych procedur wewnętrznych w zakresie przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału GNiTR wynika, że nie wystąpiły przypadki odmowy wydania zaświadczenia.

(akta kontroli str. 427, 502-534)

2.5. W latach 2018-2020 Starosta Zduńskowolski wydał jedną decyzję¹⁹ dla nieruchomości²⁰ o powierzchni 0,14 ha ustanawiającą trwały zarząd na czas

¹⁴ Akt notarialny umowy sprzedaży z dnia 19 września 2018 r.

¹⁵ Zarządzenie nr 123/2018 z dnia 16 lipca 2018 w sprawie zbycia nieruchomości Skarbu Państwa.

¹⁶ Z dnia 8 sierpnia 2018 r.

¹⁷ W operacie szacunkowym wartość rynkową nieruchomości ustalono na 580,1 tys. zł, wartość prawa użytkowania wieczystego na 228,1 tys. zł.

¹⁸ Po jednym dla 15 nieruchomości poddanych badaniu.

¹⁹ Decyzja GN.6844.1.2018 z dnia 31 października 2018 r.

nieokreślony na rzecz Centralnej Bazy Rezerw Sanitarno – Przeciwpidemicznych (CBRS-P). Decyzja zawierała wszystkie elementy określone w art. 45 ust. 2 ugn oraz zapis o odstąpieniu od protokolarnego przekazania nieruchomości, bowiem była ona już w użytkowaniu CBRS-P. Opłaty z tytułu trwałego zarządu ustalono na zasadach określonych w art. 83-86 ugn, w odrębnej decyzji administracyjnej²¹. Jednostka nie opracowała własnych procedur wewnętrznych w zakresie oddawania nieruchomości w trwały zarząd.

(akta kontroli str. 427, 535-544)

2.6. W Starostwie nie opracowano pisemnych procedur wewnętrznych w zakresie aktualizacji opłat.

W okresie objętym kontrolą dokonano przeszacowania wartości nieruchomości Skarbu Państwa, zlecając operaty szacunkowe dla 193 działek (w tym dla 160 oddanych w użytkowanie wieczyste²² i 33 oddanych w trwały zarząd), co stanowiło 33,6% wszystkich działek oddanych odpłatnie w tych dwóch formach (odpowiednio 537 i 37).

(akta kontroli str.427, 545-600, 1017)

Ostatnia aktualizacja opłat rocznych w przypadku działek będących w użytkowaniu wieczystym miała miejsce w latach 2003 - 2020, w tym: w latach 2003-2004 – dla dziewięciu działek (1,7%), w latach 2005-2009 dla 55 (10,2%), w latach 2010-2015 dla 214 (39,9%), a w latach 2016-2020 dla 259 (48,2%). Przeszacowania dokonane w kontrolowanym okresie dotyczyły opłat poprzednio aktualizowanych w latach 1999 - 2015. Aktualizacje dokonane w latach 2017-2020 obejmowały nieruchomości o powierzchni 134,3 ha, tj. 74% powierzchni nieruchomości oddanych odpłatnie w użytkowanie wieczyste.

Aktualizacja opłat rocznych w przypadku wszystkich nieruchomości oddanych odpłatnie w trwały zarząd wykonana została w latach 2017-2020²³.

Według wyjaśnień Starosty *decyzję o ich aktualizacji Starostwo podejmowało po dokonaniu przez pracownika /.../ merytorycznego /.../ w uzgodnieniu z Naczelnikiem /.../ ustaleń uprawdopodobniających wzrost cen. Naczelnik Wydziału GNITR wyjaśnił, że aktualizacje odbywają się planowo po wnikliwej analizie każdej nieruchomości i informacji od biegłych rzeczoznawców o zmianach cen na rynku nieruchomości uzyskanych z nowych operatów szacunkowych wykonywanych dla porównywalnych działek. W pierwszej kolejności aktualizacje przeprowadzane były dla nieruchomości, dla których zachodziło domniemanie uzyskania wyższej wartości, co w danym momencie było uzasadnione i korzystne dla dochodów Skarbu Państwa. Działki wycenione w latach wcześniejszych mają wycenioną wartość metra kwadratowego na poziomie nie odbiegającym od obecnych cen w operatach szacunkowych, mimo widocznego upływu lat od ostatniej aktualizacji, co w oparciu o otrzymywane corocznie operaty było na bieżąco analizowane i sprawdzane czy koszt wydatku poniesionego na wykonanie operatu nie przekroczyłby wartości uzyskanego dochodu.*

Na rok 2021 zaplanowano aktualizację nieruchomości z najstarszymi datami ostatnich aktualizacji.

(akta kontroli str.427, 545-600, 1017)

Wydatki na aktualizację wycen nieruchomości wyniosły 31,2 tys. zł, co stanowiło 7,7% dotacji celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej otrzymanej od Wojewody Łódzkiego w łącznej kwocie 403,4 tys. zł²⁴ i 26,3% części

²⁰ Działka nr 3/6 w Zduńskiej Woli, ul. A. Mickiewicza 60.

²¹ Decyzja GN.6844.1.1.2018 z dnia 3 czerwca 2019 r.

²² W tym 2 działki objęte przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe.

²³ Z 2017 r. – cztery działki, z 2018 r. – 28, z 2019 r. – dwie i z 2020 r. trzy działki.

²⁴ W 2018 r. 128,3 tys. zł., w 2019 r. 112,3 tys. zł i w 2020 r. 162,8 tys. zł.

dotacji przeznaczonej na zadania merytoryczne (118,8 tys. zł). Pozostałą kwotę (284,6 tys. zł) przeznaczono na obsługę administracyjną. W latach 2018-2020 Starostwo występowało do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego z zapotrzebowaniem na środki finansowe na zadania merytoryczne w kwotach odpowiednio: 60 tys. zł, 59 tys. zł i 100 tys. zł, z czego otrzymało odpowiednio: 39,7 tys. zł, 29,8 tys. zł i 49,3 tys. zł. Otrzymane środki finansowe stanowiły 54,3% zapotrzebowania.

(akta kontroli str.427, 545-600, 1017)

Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie ośmiu nieruchomości wykazało, że we wszystkich przypadkach aktualizacji dokonano na podstawie operatów szacunkowych wykonywanych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych, w tym po jednym przypadku w 2015 i 2020 r., w czterech w 2018 r. i w dwóch w 2019 r. Przyrost wartości opłat po aktualizacji wyniósł rocznie łącznie 35,8 tys. zł (wzrost o 11,8% w stosunku do cen z poprzednich aktualizacji).

W jednym przypadku użytkownik wieczysty złożył odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu, w którym zakwestionował wartość nieruchomości określoną przez rzeczoznawcę majątkowego w 2015 r., zarzucając nieuwzględnienie w wycenie faktu, iż nieruchomość to infrastruktura sportowa służąca społeczności lokalnej. Na rozprawie przed Kolegium zawarto ugodę, na mocy której obniżono opłatę roczną o 17,9% (z 5,6 tys. zł do 4,6 tys. zł rocznie).

W kontrolowanym okresie nie składano odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

(akta kontroli str.301-304, 427, 545, 551-552, 556-557, 595-596)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Starostwa w badanym zakresie. Sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, przekazania ich w trwałe zarząd, a także przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów dokonywano z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie przepisów. Opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu aktualizowane były w sposób planowy, z uwzględnieniem kryteriów ekonomicznych.

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 ZZ²⁵ za IV kwartał 2018, 2019 i 2020 r. zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosły odpowiednio: 1.349,8 tys. zł, 1.409,6 tys. zł i 1.442,3 tys. zł. Stanowiły 100%, 99,7% i 82,7% należności pozostałych do zapłaty oraz 98,7%, 105,6% i 128,1% wykonanych dochodów z ww. tytułu.

Zaległości dotyczyły przede wszystkim:

- zwrotu na rzecz Skarbu Państwa należności za wyludzenie środków finansowych przy sprzedaży nieruchomości: 750,8 tys. zł, 738,4 tys. zł i 730 tys. zł,
- odsetek: 518,7 tys. zł, 574,6 tys. zł oraz 620,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 404-406, 601-605, 824-828, 870-874, 930-935, 1018, 1021-1025)

3.2. Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości egzekwowania zaległości objęto próbę sześciu z największych wartościowo zaległości²⁶, których łączna kwota

²⁵ Sprawozdania budżetowe z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

²⁶ Po dwa z każdego roku objętego kontrolą.

w przypadku czterech pierwszych na dzień 1 stycznia 2018 r. wynosiła 736,1 tys. zł (56,4% zaległości danego roku), w przypadku dwóch powstałych w 2019 r. wynosiła 18,4 tys. zł (1,3% zaległości), zaś na 31 grudnia 2020 r. łączna kwota wszystkich zaległości objętych badaniem wynosiła 731,1 tys. zł (50,7% zaległości). W kontrolowanym okresie spłacono 20,8 tys. zł (2,8% objętych kontrolą zaległości). Na badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w podejmowaniu czynności windykacyjnych. W czterech sprawach (z pięciu zakończonych prawomocnym wyrokiem) ustanowione zostało zabezpieczenie hipoteczne lub zabezpieczenie należności na kontach depozytowych dłużnika. Dla wszystkich zaległości dokonywano przypisu odsetek zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷. Wobec pięciu dłużników prowadzone były postępowania egzekucyjne przez komornika, a działania te monitorowane były przez mecenasa w uzgodnieniu z pracownikami Wydziału GNiTR. W żadnej z badanych spraw zastępstwo procesowe Prokuratury Generalnej nie było wymagane.

Zaległości, wobec których nie podjęto czynności windykacyjnych, wynosiły na koniec każdego roku odpowiednio 1,4 tys. zł, 1 tys. zł i 1 tys. zł. Na sumy te składały się liczne kwoty rzędu kilku/kilkunastu złotych, wynikające głównie z niedopłat. Naczelnik Wydziału GNiTR wyjaśnił, że *zaległości w stosunku do których nie podjęto działań windykacyjnych to zaległości o bardzo niskich kwotach przy których koszt wysłania wezwania do zapłaty przekraczałby kilkakrotnie wartość zaległości, skierowanie postępowania na drogę postępowania sądowego, w celu uzyskania nakazu zapłaty i późniejszego komorniczego postępowania egzekucyjnego generowałyby koszty przy prawdopodobnym braku możliwości późniejszego ich wyegzekwowania od dłużnika. Zaległości te wielokrotnie regulowane są po ustaleniach telefonicznych z dłużnikiem.*

(akta kontroli str. 597-600,606-677, 771-807)

3.3 W kontrolowanym okresie wobec wszystkich dłużników prowadzone były postępowania egzekucyjne²⁸, w związku z powyższym nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 678)

3.4. Kontrolę prawidłowości dokonywania odpisów aktualizujących przeprowadzono na próbie czterech najstarszych zaległości (z lat 2001-2007) na łączną kwotę 62,2 tys. zł (z tego 20,2 tys. zł należność główna i 42,0 tys. zł odsetki). W wyniku badania ustalono, że w dwóch przypadkach odpisy aktualizujące obejmowały należność główną (15,3 tys. zł) i odsetki (33,4 tys. zł), zaś w dwóch kolejnych zaległości były zabezpieczone poprzez wpis na hipotekę, co wykluczało możliwość dokonania odpisu. We wszystkich czterech przypadkach postępowania egzekucyjne były w toku.

(akta kontroli str.679-691, 1019-1020)

3.5. W okresie objętym kontrolą do Starostwa złożono siedem wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności z tytułu korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa. Jeden wniosek dotyczył obniżenia wysokości dzierżawy za I kwartał 2020 r. w związku z COVID-19, a sześć wniosków dotyczyło rozłożenia na raty opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Wszystkie wnioski rozpatrzono pozytywnie. Na podstawie badania próby trzech spraw²⁹ nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przyznawania ulg.

(akta kontroli str.692-720)

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

²⁸ Z wyjątkiem ww. drobnych kwot.

²⁹ Jednej o obniżenie czynszu dzierżawy i dwóch o rozłożenie opłaty na raty.

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Starostwa w badanym zakresie. Na podstawie badanych prób nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie podejmowania działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości, udzielania ulg i wyceny zaległości. W Starostwie korzystano także z możliwości zabezpieczenia zaległości, m.in. poprzez ustanowienie hipoteki.
OBSZAR	4. Ustalanie i odprowadzanie dochodów z tytułu udostępniania i zbycia nieruchomości Skarbu Państwa.
Opis stanu faktycznego	<p>Z uzyskanych w badanym okresie dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości 1.366,9 tys. zł, 1.335,1 tys. zł i 1.126,2 tys. zł na rachunek dysponenta części przekazano odpowiednio 1.029 tys. zł, 1.003,8 tys. zł oraz 812,6 tys. zł., a na rzecz Starostwa potrącono: 337,9 tys. zł, 331,3 tys. zł oraz 313,9 tys. zł. Kwoty udziałów Starostwa naliczone zostały prawidłowo i wynosiły odpowiednio:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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 z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów). – 5% w przypadku pozostałych dochodów (zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁰), a od 24 czerwca 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 kryzysowych³¹, zgodnie z którym od wpływów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa potrąca się 50% środków, które stanowią dochód powiatu. <p>Na próbie dochodów w łącznej kwocie 2.776,9 tys. zł, które wpłynęły na rachunek Starostwa w marcu i kwietniu w 2018, 2019 i 2020 r. ustalono, że kwoty udziałów Skarbu Państwa odprowadzane były na rachunek bankowy dysponenta części budżetowej w terminach określonych w art. 255 ustawy o finansach publicznych.</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 721-770)</p>
Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA	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 została na rachunek dysponenta części budżetu państwa terminowo.

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 38.

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842.

OBSZAR

5. Realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

5.1. W badanym okresie kwartalne sprawozdania budżetowe Rb-27 ZZ były sporządzane i przekazywane do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w terminach określonych w załączniku nr 40 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³².

(akta kontroli str.808-959)

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

(akta kontroli str.824-854, 870-914, 930-959)

5.3. Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za 2018 i 2019 r. zostały sporządzone i przekazane Wojewodzie Łódzkiemu odpowiednio w dniach: 26 kwietnia 2019 r. i 29 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,
- pozyskanych do zasobu w wyniku zamiany.

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.960-1016)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Starostwa w badanym zakresie. Na badanych próbach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie poprawności opracowania sprawozdania budżetowego Rb-27 ZZ w zakresie wykonania planu dochodów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Zarówno sprawozdania Rb-27 ZZ, jak i roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa zostały sporządzone terminowo.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje uwag i wniosków.

³² Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm.

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.

Łódź, 29 kwietnia 2021 r.

Kontroler
Renata Biskupska
główny specjalista k. p.

Renata Biskupska
.....
podpis

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

Piotr Walczak
.....
podpis