



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 10 listopada 2011 r.

**Pani
Małgorzata Waszak
Starosta Koniński**

LPO-4101-27-03/2011
P/11/160

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 Poznaniu przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Koninie, zwanym dalej „Starostwem” kontrolę w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2009-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Staroście niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa.

1. Przyjęty w Starostwie sposób ewidencjonowania dawał możliwość wprowadzenia wszystkich danych określonych przepisem art. 23 ust. 1 c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami². W oparciu o dane zgromadzone w ww. ewidencji, zasób nieruchomości Skarbu Państwa według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. obejmował powierzchnię 3.652,77 ha, w tym grunty oddane w użytkowanie wieczyste zajmowały powierzchnię 2.481,47 ha. Nieudostępnione grunty Skarbu Państwa, według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. obejmowały powierzchnię 482,85 ha. NIK zwraca uwagę, że w Starostwie brak było wiedzy na temat wartości tych gruntów oraz gruntów udostępnionych nieodpłatnie. Z kolei, wartość nieruchomości Skarbu Państwa udostępnionych, znajdujących się w zasobie

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

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

nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje Starosta Koniński, na dzień 30 czerwca 2011 r. wynosiła 47.333.108,50 zł.

Ewidencja nie zawierała jednak wszystkich danych dotyczących zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste. W ewidencji brak było informacji o zgłoszonych roszczeniach oraz toczących się postępowaniach (art. 23 ust. 1 c pkt 6 i 7). Ponadto w przypadku 163 działek (spośród 1.962 działek, według stanu na 30 czerwca 2011 r.) brak było wskazania numerów księgi wieczystej lub wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej (art. 23 ust.1 c pkt 3). Podkreślić należy, że braki dotyczące numerów ksiąg wieczystych w trakcie kontroli NIK zostały wyeliminowane.

NIK zwraca uwagę, że nieruchomości wchodzące w skład zasobu nie były ewidencjonowane w ewidencji księgowej (na kontach pozabilansowych) Starostwa, w konsekwencji nie była prowadzona ich inwentaryzacja.

Sposób gromadzenia i przetwarzania informacji o nieruchomościach, w stosunku do których Pani Starosta reprezentuje Skarb Państwa, w ocenie NIK mógł mieć wpływ na gospodarowanie nieruchomościami z naruszeniem zasady prawidłowej gospodarki określonej w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2. NIK pozytywnie ocenia wywiązanie się z obowiązku sporządzenia planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2007–2009 oraz 2010–2012. Zwrócić należy uwagę na to, iż aktualizacja planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2007–2009 obejmująca nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, sporządzona została dopiero w styczniu 2009 r., podczas gdy przepis art. 23 ust. 1b i 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, określający zakres ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa (wraz z nieruchomościami oddanymi w użytkowanie wieczyste) wszedł w życie dnia 22 października 2007 r.

Aktualizacja planu wykorzystania zasobu na lata 2007–2009 nie zawierała prognozy poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości oraz nabywaniem ich do zasobu (naruszenie przepisu art. 23 ust.1d pkt 2b ustawy o gospodarce nieruchomościami). Oba plany nie uwzględniały bezpośredniej prognozy w zakresie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego a jedynie obok daty ostatniej aktualizacji. Z kolei plan na lata 2010 – 2012 zakładał prowadzenie aktualizacji opłat „nie wcześniej niż za 3 lata od daty wyceny”, podczas gdy w tym okresie przesłanką do aktualizacji był wzrost ceny rynkowej nieruchomości.

NIK nie wnosi uwag co do wywiązywania się przez Zarząd Powiatu z obowiązku corocznego opracowania planów finansowych dochodów z tytułu realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W planach tych uwzględniane były kwoty dochodów podlegających przekazaniu do budżetu państwa w wielkościach wynikających z informacji przekazanych przez Wojewodę Wielkopolskiego. Jednak w uchwale Rady Powiatu Konińskiego z dnia 8 lutego 2011 r. w sprawie budżetu na 2011 r. ujęte zostały dochody powiatu w kwocie wyliczonej niezgodnie z zasadami określonymi w przepisie 23 ust.3 ustawy o gospodarce nieruchomościami tj. o 10.000 zł niższej od stanowiącej 25% dochodów

Skarbu Państwa z tytułu opłat za zarząd i użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa.

Zrealizowane dochody z tytułu opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste (§ 0470) w latach 2009-2011 (I półrocze) stanowiły odpowiednio 144%, 104% i 110% kwot zaplanowanych (984,8 tys. zł, 1.014 tys. zł oraz 1.057 tys. zł).

Nieprawidłowością było to, że w sprawozdaniu rocznym Starostwa Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za 2009 r. - wypełnione zostały kolumny "Dochody potrącone przez jednostkę samorządu terytorialnego", podczas gdy stosownie do przepisu §6 ust.1 pkt 6 (rozdział 2 załącznika nr 34) obowiązującego do dnia 8 lutego 2010 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³ – jednostka realizująca zadanie (Starostwo) podlegała jednostce samorządu terytorialnego, nie wypełniała kolumny "Dochody potrącone przez jednostkę samorządu terytorialnego". Łączna kwota dochodów zaprezentowanych w tej kolumnie sprawozdania wyniosła 349.527,96 zł.

3. Szczegółowe badanie dokumentacji dotyczącej 84 nieruchomości Skarbu Państwa, z których każda składała się z działek (od 1 do 101) o łącznej powierzchni 12.532.616 m² stanowiących 50,5% ogólnej powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste wykazało, że ostatnia aktualizacja opłaty dokonana została w Starostwie na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych w latach 1999 - 2010. Dominująca grupa w objętej badaniem dokumentacji dotyczyła nieruchomości wycenionych na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych w 2006 r. (30%) i 2007 r. (23%), których powierzchnia stanowiła 33% (2007 r.) oraz 18% (2006 r.).

W Starostwie zostały ustalone kryteria kwalifikowania nieruchomości, których opłaty w pierwszej kolejności powinny być aktualizowane oraz wypracowana została praktyka typowania do aktualizacji opłat nieruchomości według spodziewanego znacznego wzrostu dochodów z tego tytułu.

W trakcie kontroli stwierdzono 14 przypadków (tj.16,6% badanej populacji) niesporządzenia nowego operatu szacunkowego i nieprzeprowadzenia aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, podczas gdy z treści aktów notarialnych w sprawie sprzedaży prawa użytkowania wieczystego, w latach 2005–2010 wynika, że nastąpiła zmiana ich wartości. Szacunkowe (obliczone jedynie dla potrzeb niniejszej kontroli NIK) skutki finansowe z tytułu niedokonywania aktualizacji opłat wynoszą około 62 tys. zł. Przeprowadzona przez NIK analiza porównawcza wartości 1 m² dotycząca 28 nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w zakresie dotychczasowych stawek opłat rocznych w zestawieniu z aktualnymi cenami 1 m² gruntów (po upływie 3 lat od daty ostatniej aktualizacji), przyjmowanymi do rozliczeń podatkowych przez Urząd Skarbowy w Koninie w objętych badaniami miejscowościach wykazała, że w przypadku przeprowadzania aktualizacji po upływie 3 lat od dnia sporządzenia operatu szacunkowego będącego podstawą do naliczania opłat rocznych obecnie obowiązujących, łączna kwota opłat rocznych mogłaby szacunkowo wzrosnąć o kwotę nawet 240 tys. zł.

³ Dz. U. z 2006 r. Nr 115, poz. 781

Zaznaczyć należy, że w dodatkowych wyjaśnieniach do protokołu kontroli NIK z dnia 3 listopada 2011 r. złożonych na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o NIK, Pani Starosta odnośnie przeprowadzonej analizy porównawczej wyraziła stanowisko, że wartości wykazane w aktach notarialnych, które zostały wzięte do porównań nie oddają w większości faktycznych wartości przedmiotowych nieruchomości, gdyż w przeważającej części zawierają dane o cenach transakcyjnych uzyskanych w postępowaniach przetargowych (...). Nadto szacunkowe dane o wartościach nieruchomości pozyskane z właściwego miejscowo urzędu skarbowego przedstawiają średnie ceny gruntów występujących w obrocie, które mogą znacząco różnić się od faktycznych wartości nieruchomości.” Ponadto, „około 50% wszystkich gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste w powiecie, stanowią tereny po dawnej działalności przemysłowej, które to obszary po zakończonej rekultywacji (w kierunku rolnym, leśnym, wodnym) zmieniają swój dotychczasowy charakter i są wykorzystywane w innych celach niż te na jakie zostały oddane w użytkowanie wieczyste”, co wiąże się ze zmianą stawki procentowej opłaty rocznej gruntów zrehabilitowanych w kierunku rolnym z 3% na 1%.

4. W ocenie NIK, jedną z przyczyn powstania stwierdzonych w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości i uchybień było nieuwzględnienie w planach audytu wewnętrznego zagadnień związanych z prowadzeniem ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oraz aktualizacją opłat rocznych nieruchomości oddanych w wieczyste użytkowanie. Obszary te nie były również przedmiotem kontroli zewnętrznych i wewnętrznych.

NIK zwraca uwagę, że w 2011 r. w Starostwie utworzone zostało Biuro Audytu i Kontroli, realizujące zadania w zakresie zarówno audytu jak i kontroli. Kierownik tego biura był zarówno audytorem wewnętrznym jak i bezpośrednim przełożonym pracownika ds. kontroli, który w I półroczu 2011 r. przeprowadził kontrolę w jednej z jednostek podległej Powiatowi Konińskiemu. W ocenie NIK, przyjęte rozwiązanie nie odpowiada wymogom określonym w art. 272 ust 1 oraz 282 ust 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, gdyż nie gwarantuje zachowania zasady obiektywizmu audytu wewnętrznego.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, uwzględniając dodatkowe wyjaśnienia do protokołu kontroli NIK, złożone przez Panią Starostę w dniu 3 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia kompletności danych w prowadzonej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oraz zgodności tej ewidencji z obowiązującymi przepisami,
2. zapewnienie systematycznego korzystania z prawa do przeszacowania wartości udostępnianych nieruchomości Skarbu Państwa, stosownie do wymogów określonych dyspozycją art. 77 ust 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
3. rozważenie objęcia kontrolą wewnętrzną oraz audytem wewnętrznym działalności stanowiącej przedmiot niniejszej kontroli NIK.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Starostę, w terminie miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.