



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ-4114-02-00/2012
I/12/009

Szczecin, dnia października 2012 r.

Pan
Marcin Zydorowicz
Wojewoda Zachodniopomorski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie przeprowadziła w II i III kwartale 2012 r. kontrolę gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i powiatów oddanymi w trwałe zarząd w latach 2009-2011. Kontrolą objęto 7 starostw powiatowych² z terenu województwa zachodniopomorskiego oraz 10 jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (w tym 7 państwowych³), którym starostowie udostępnili nieruchomości Skarbu Państwa w trwałe zarząd.

W związku z wynikami w/w kontroli Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK (w brzmieniu obowiązującym do dnia 1.06.2012 r. – art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁴), przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

1. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w 5⁵ (z 7 kontrolowanych) starostwach, że ewidencje nieruchomości Skarbu Państwa spełniały wymogi określone w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶, były

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r. poz. 82).

² Choszczno, Kołobrzeg, Myślibórz, Pyrzyce, Sławno, Stargard Szczeciński oraz Urząd Miejski w Koszalinie (Miasto na Prawach Powiatu).

³ Areszt Śledczy w Koszalinie, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie, Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Stargardzie Szczecińskim, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Kołobrzegu, Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Szczecinie, Urząd Morski w Słupsku, Urząd Skarbowy w Pyrzycach.

⁴ Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

⁵ Kołobrzeg, Koszalin, Myślibórz, Pyrzyce, Sławno.

prowadzone w formie elektronicznej w bazie danych pn. „Województwo Zachodniopomorskie – mienie Skarbu Państwa”, udostępnianej na stronie internetowej Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: *Baza nieruchomości Skarbu Państwa*).

W Starostwie Powiatowym w Stargardzie Szczecińskim ewidencja w/w nieruchomości nie zawierała - wbrew wymogom określonym w art. 23 ust. 1c pkt 4 cytowanej ustawy - informacji dotyczących przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W Starostwie Powiatowym w Choszcznie stwierdzono rozbieżne zapisy w ewidencjach (zasobu Skarbu Państwa oraz gruntów i budynków) prowadzonych w Starostwie, dotyczące przeznaczenia gruntów Skarbu Państwa. Ze złożonych wyjaśnień wynikało, że program *Baza nieruchomości SP* nie jest kompatybilny z programem służącym do prowadzenia powiatowej ewidencji gruntów i budynków, istnieją ograniczone możliwości wprowadzania danych do tej Bazy⁷. Poza tym Starostwo w Choszcznie nie posiadało aktualnych informacji z gmin o przeznaczeniu nieruchomości Skarbu Państwa w ich planach zagospodarowania przestrzennego.

2. W 4 starostwach (Kołobrzeg, Koszalin, Sławno, Stargard Szczeciński) opracowano plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, zawierające informacje określone w art. 23 ust. 1d ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym Starostwo w Stargardzie Szczecińskim nie posiadało takiego planu obowiązującego w 2009 r. W 3 starostwach w/w dokumenty (obowiązujące w latach 2009-2011) zawierały braki:

- w Choszcznie plany nie zawierały, wymaganych przepisami art. 23 ust. 1d pkt 2 lit b-d tej ustawy, zapisów dotyczących prognozy: poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu, wpływów osiąganych z opłat z tytułu trwałego zarządu oraz aktualizacji rocznych opłat z tego tytułu; ponadto zostały one sporządzone nierzetelnie w zakresie stosowanych jednostek miar (m^2 były używane zamiennie z *ha*) i wykazywania powierzchni zabudowy działek (określano, że powierzchnia budynków posadowionych na działce jest równa powierzchni działki); stwierdzono również, że nie zostały uwzględnione - podczas wprowadzania zmian planu - dokonane podziały geodezyjne działek, a także nie zostały wpisane (w 9 z 29 nieruchomości ujętych w planie⁸) posiadane przez Wydział Nieruchomości Starostwa numery ksiąg wieczystych nieruchomości; w planach nie zostały wykazane niewycenione nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 254,3 ha, przekazane w trwały zarząd Rejonowemu Zarządowi Infrastruktury w Szczecinie,

- w Myśliborzu plany wykorzystania mienia Skarbu Państwa nie zostały sporządzone w wymaganej szczegółowości, zawierały tylko ogólne informacje o stanie zasobu bez charakterystyki poszczególnych działek,

- w Pырzycach w planach nie zamieszczano informacji o programie zagospodarowania nieruchomości zasobu Skarbu Państwa, ponieważ – jak wyjaśniano - w zasobie nie było nieruchomości niezagospodarowanych.

3. W badanym okresie w 3 starostwach nieprawidłowo ujmowano w księgach rachunkowych wartość nieruchomości Skarbu Państwa, pozostających we władaniu innych jednostek, co skutkowało w 2 przypadkach:

⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

⁷ Program uniemożliwiał generowania danych na określony dzień, np. koniec roku.

⁸ Zmiana planu z 24.05.2011 r. jak również zmiana z 3.04.2012 r.

Miasta Koszalina i Starostwa Powiatowego w Stargardzie Szczecińskim wykazywaniem w bilansie skonsolidowanym Miasta na Prawach Powiatu i bilansie jednostkowym Starostwa zawyżonego stanu aktywów. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 4 ust. 1 i art. 46 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 12 i 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ i § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Mienie Skarbu Państwa (przekazane we władnie innym podmiotom) nie stanowiło aktywów tych jednostek i nie powinno być ujmowane na kontach bilansowych odpowiednio Urzędu i starostw.

W toku kontroli stwierdzono, że:

- w Urzędzie Miejskim w Koszalinie w latach 2009-2010 grunty Skarbu Państwa, o wartości odpowiednio: 4.645 tys. zł i 105.476 tys. zł (z tego oddane w trwały zarząd o wartości odpowiednio: 2.207,4 tys. zł i 50.985,2 tys. zł), były ujmowane w ewidencji bilansowej i wykazywane w bilansie jednostkowym Urzędu (w 2011 r. wartość majątku Skarbu Państwa została przeksięgowana na konto pozabilansowe),

- w Starostwie w Choszczynie grunty Skarbu Państwa, przekazane w użytkowanie wieczyste, trwały zarząd i pozostające do zagospodarowania ewidencjonowano na koncie bilansowym w łącznej kwocie wynoszącej odpowiednio wg stanu na koniec: 2009 r. - 389,4 mln zł, 2010 r. - 293,4 mln zł i 2011 r. - 248,7 mln zł mimo, że Starostwo posiadało w tej sprawie stanowisko Ministerstwa Finansów (z 2006 r.), w którym wskazano, że nieruchomości Skarbu Państwa nie są aktywami starostwa i nie podlegają ujęciu w księgach rachunkowych,

- w Starostwie w Stargardzie Szczecińskim w latach 2010-2011 nieruchomości Skarbu Państwa przekazane w trwały zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym¹¹ były ujęte o wartości odpowiednio: 44.423,8 tys. zł i 44.799,3 tys. zł w ewidencji księgowej i bilansie Starostwa *dla dochodów Skarbu Państwa* (w czerwcu 2012 r., tj. w trakcie kontroli NIK, środki trwale przekazane w trwały zarząd zostały wyksięgowane z ewidencji bilansowej Starostwa).

Ponadto w Starostwie w Stargardzie Szczecińskim ustalono, że 28 działek zabudowanych o wartości 1.586,3 tys. zł (z 47 działek) przekazanych w trwały zarząd wg stanu na 31.12.2009 r. oraz 30 działek o wartości 1.596,9 tys. zł (z 492 działek) - wg stanu na koniec 2010-2011 ujęto w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (oraz w ewidencji księgowej) jako wartość gruntu. W decyzjach ustanawiających trwały zarząd nad tymi nieruchomościami zabudowanymi nie określono jednoznacznie, że ustalona w nich cena nieruchomości dotyczyła tylko wartości gruntu i nie uwzględniała wartości obiektów zlokalizowanych na danej działce. W ocenie NIK może to spowodować nieprawidłowe (zawyżone) określenie wartości gruntów Skarbu Państwa w ewidencjach nieruchomości, prowadzonych w tym Starostwie.

⁹ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 128, poz. 861.

¹¹ nieposiadającym osobowości prawnej.

4. Poza Prezydentem Koszalina starostowie pozostałych powiatów objętych badaniem niesystematycznie korzystali z uprawnień do aktualizowania opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, określonych w art. 23 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 87 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co w sposób istotny wpływa na dochody Skarbu Państwa (i powiatów). Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że przyczyną niedokonywania aktualizacji wartości tych nieruchomości jest nieprzyznawanie dostatecznych środków z budżetu państwa na gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa, co powoduje, że w pierwszej kolejności dokonuje się wycen nieruchomości przekazanych w użytkowanie wieczyste, z których uzyskuje się wyższe dochody. Np. środki otrzymane w latach 2009-2011 przez Starostę Choszczeńskiego na realizację zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami stanowiły od 14,7% do 21,9% zgłaszanych potrzeb; Starosta Sławieński złożył (w badanym okresie) 3 wnioski do Wojewody Zachodniopomorskiego o zwiększenie dotacji o 104,5 tys. zł na zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami, a otrzymał dodatkowo tylko 10,5 tys. zł (na sporządzenie operatów i dokonanie podziału działek), co pokrywało zaledwie 10,05% zapotrzebowania na ten cel.

W Starostwie w Choszczynie nie dokonano wyceny 89% powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa przekazanych w trwały zarząd, wbrew art. 23 ust. 1 pkt 2 o gospodarce nieruchomościami. Nieruchomości o powierzchni 254,3 ha, których wartość nigdy nie została oszacowana, pozostawały w trwałym zarządzie Rejonowego Zarządu Infrastruktury (RZI) w Szczecinie. Ta jednostka posiadała także w trwałym zarządzie nieruchomości o pow. 27,4 ha, których wartość wynosząca na koniec 2011 r. 11,3 mln zł została określona w 1994 i 1997 r.¹² W toku kontroli NIK Szef RZI w Szczecinie poinformował, że wartość wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa przekazanych tej jednostce w trwały zarząd, ujęta w ewidencji księgowej RZI wynosiła 33,6 mln zł. W latach 2009-2011 Starostwo w Choszczynie naliczało i pobierało opłaty z tytułu trwałego zarządu od ok. 31 ha, stanowiących 11% powierzchni gruntów Skarbu Państwa przekazanych w trwały zarząd. Ponadto, wg stanu na koniec 2011 r., 9 spośród 17 posiadanych wycen nieruchomości Skarbu Państwa, na podstawie których określono wysokość opłaty rocznej, pochodziło sprzed 2005 r. (żadna opłata nie była aktualizowana w latach 2009-2011).

W Starostwie w Sławnie ustalono, że według stanu na 31.12.2011 r., w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa ponad 10-letnie wyceny posiadało 70 z 91 działek (76,9% liczby działek posiadających wyceny) o powierzchni 1.003,4 ha z 1.016,7 ha (98,7%).

W badanym okresie również nie aktualizowano tych opłat w Starostwie w Kołobrzegu (poprzednio aktualizowano je w latach 2006-2007).

Kontrola wykazała, że w 2011 r. starostowie podejmowali działania skutkujące wzrostem wymiaru dochodów budżetu państwa (i powiatów). W Starostwie w Myśliborzu w następstwie przeszacowania wartości nieruchomości dokonano aktualizacji opłat rocznych 39 z 41 działek Skarbu Państwa, ustalając ich nowy wymiar na 2012 r. Skutkiem tego łączna kwota wymierzonych opłat z tytułu trwałego zarządu wzrosła z 4.900,36 zł za

¹² Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Szczecinie władał 98,8% powierzchni wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa przekazanych w trwały zarząd położonych na terenie Powiatu Choszczeńskiego.

2011 r. do 10.921,62 zł za 2012 r. (dla 2 nieruchomości aktualizację tych opłat przeprowadzono w 2009 r.). W Starostwie w Stargardzie Szczecińskim - po otrzymaniu dodatkowych środków z budżetu państwa - sporządzone zostały wyceny 34 nieruchomości, na podstawie których zaktualizowano roczne opłaty dotyczące 6 zabudowanych nieruchomości gruntowych¹³ (pozostających we władaniu państwowej jednostki organizacyjnej), które zaczęły obowiązywać od stycznia 2012 r. W wyniku aktualizacji opłata roczna wzrosła z 37,04 zł do 1.759,40 zł (wyjaśniono, że kolejne decyzje aktualizacyjne zostaną wydane w najbliższym okresie). W Starostwie w Pyrzycach, z 11 nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie (odpłatnie) wg stanu na koniec 2011 r., wartość 2 nieruchomości została zaktualizowana, a 3 nieruchomości zostały wycenione po raz pierwszy, w wyniku czego wartość tych 5 nieruchomości Skarbu Państwa wzrosła o 1.157.276 zł (z 97.924 zł do 1.255.200 zł), a ustalone opłaty roczne łącznie o 1.669,40 zł (z 49 zł do 1.718,40 zł).

5. W badanym okresie starostowie terminowo przekazywali Wojewodzie Zachodniopomorskiemu roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Jednak w 2 przypadkach nierzetelnie przedstawiano stan gospodarowania nieruchomościami przekazanymi w trwały zarząd. W dokumentach sporządzonych przez Starostwo w Choszcznie niewycenione grunty pozostające w trwałym zarządzie RZI w Szczecinie były wykazywane jako pozostające do zagospodarowania, co było niezgodne ze stanem faktycznym. Nie zostały wykazane daty ostatnich aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu, a wydatki związane z aktualizacją opłat i wyceną nieruchomości ujęto łącznie dla użytkownika wieczystego i trwałego zarządu. W tych sprawozdaniach nie zamieszczano informacji o prowadzonej windykacji¹⁴ należności oraz nie wskazywano przyczyn zdecydowanie większego wykonania dochodów niż były planowane z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Informacje o zrealizowanych dochodach z podziałem na dochody z tytułu trwałego zarządu i użytkownika wieczystego zostały wyodrębnione tylko za 2010 r. W przedkładanych sprawozdaniach nie przedstawiano pełnego obrazu zaniechań wycen nieruchomości i aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu. W sprawozdaniach opracowanych przez Urząd Miejski w Koszalinie wykazywano nierzetelnie kwoty dochodów uzyskane w latach 2009-2011 z opłat za trwały zarząd, zawyżone odpowiednio o: 10.689,62 zł, 10.763,62 zł i 3,02 zł. Z wyjaśnień złożonych w toku kontroli wynika, że informacje przygotowywano w oparciu o dane zawarte w programie *Baza nieruchomości SP*, zamiast na podstawie danych wynikających z ewidencji finansowo-księgowej Urzędu Miejskiego.

W toku kontroli stwierdzono, że przedkładane Panu Wojewodzie sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (jak również plany wykorzystania tego zasobu) były sporządzane w różnych formach (tabelarycznych, opisowych). Starostowie wskazywali, że nie zostały określone wzory tych dokumentów, stąd sporządzano je w szczególowości i formie wypracowanej przez poszczególne starostwa.

6. Kontrole wykazały, że w badanym okresie postępowania związane z ustanowieniem trwałego zarządu, a także z jego wygaśnięciem były prowadzone zgodnie z zasadami określonymi w art. 45, 47 i 48 ustawy

¹³ których wartość ustalona była w dniu 21.12.1998 r.

¹⁴ Były one przekazywane Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w innym terminie i innym dokumencie.

o gospodarce nieruchomościami. Jednakże stwierdzono, że w decyzjach dotyczących dróg publicznych 3 starostów (Kołobrzeskiego, Myśliborskiego i Sławieńskiego), wydanych w latach 2009-2011, nie określono ceny nieruchomości, mimo wymogu określonego w art. 45 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że było to spowodowane brakiem środków finansowych na wyceny nieruchomości oddanych na ten cel.

7. Kontrole przeprowadzone w 7 państwowych jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej w zakresie prawidłowości ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa otrzymanych w trwały zarząd i uiszczania opłat z tego tytułu (w latach 2009-2011) wykazały, że tylko w Powiatowym Inspektoracie Weterynarii w Stargardzie Szczecińskim rzetelnie wykazywano wartość nieruchomości Skarbu Państwa pozostających we władaniu tej jednostki. W 4 jednostkach grunty otrzymane w trwały zarząd i wykorzystywane na potrzeby tych jednostek nie były ujęte w ewidencji środków trwałych oraz ewidencji bilansowej, a w 2 jednostkach w księgach rachunkowych wykazano część gruntów, którymi zarządzano, co skutkowało niewykazywaniem w bilansie faktycznego stanu aktywów tych jednostek. Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 1 i 46 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 12 i 15 ustawy o rachunkowości.

W latach 2009-2011 nie ujmowano w ewidencji bilansowej gruntów:

- w Oddziale Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z siedzibą w Szczecinie o wartości 112.974,4 tys. zł (wg stanu na 31.12.2011 r.),

- w Urzędzie Morskim w Słupsku – grunty wprowadzono do ewidencji środków trwałych i ewidencji księgowej z dniem 31.05.2012 r., a ich wartość określona została na 37.868,6 tys. zł,

- w RZI w Szczecinie grunty były ujmowane w ewidencji pozabilansowej (zamiast w ewidencji bilansowej) o wartości odpowiednio 1.040,3 mln zł, 1.036,5 mln zł i 1.024,6 mln zł,

- w Areszcie Śledczym w Koszalinie – w latach 2009-2010 - nie ujmowano gruntów o wartości 973 tys. zł; w 2011 r. grunty zostały wykazane w ewidencji księgowej Aresztu i bilansie za 2011 r. o wartości 3.447 tys. zł, wynikającej z operatu szacunkowego, sporządzonego w listopadzie 2011 r. celem aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu.

Ponadto w ewidencji księgowej Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Kołobrzegu i Urzędu Skarbowego (US) w Pырzycach nie ujmowano części gruntów wykorzystywanych na potrzeby tych jednostek o wartości odpowiednio 53.420 zł i 9.052 zł. W trakcie kontroli NIK w US w Pырzycach sporządzono protokół ujawnienia środka trwałego (działki gruntowej) i wprowadzono do ewidencji księgowej nieruchomości Skarbu Państwa o wartości 9.052 zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK¹⁵, wnioskuje o:

1. *Wyegzekwowanie od starostów odrębnej, szczegółowej informacji o liczbie nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd, posiadających nieaktualną wartość i prognozy dotyczącej opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, po przeprowadzeniu aktualizacji wycen*

¹⁵ Patrz przypis nr 4.

nieruchomości oraz podjęcie działań wspomagających starostów w zapewnieniu wyceny tych nieruchomości.

- 2. Ustalenie zasad ewidencjonowania przez starostów wartości nieruchomości Skarbu Państwa, oddanych innym jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd (w ewidencjach: zasobu i księgowej).*
- 3. Wystąpienie do starostów o sprawdzenie w jednostkach organizacyjnych, którym udostępni nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd, prawidłowości ich ewidencjonowania w księgach rachunkowych.*
- 4. Rozważenie opracowania wzorów dokumentów dotyczących planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu w ramach sprawowanego nadzoru nad wykonywaniem tych zadań przez starostów.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK¹⁵, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK¹⁵, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK¹⁵, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.