



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

WPLYNĘŁO	
Starostwo Powiatowe w Sieradzu Kancelaria Ogólna	
dnia	10. 05. 2021
nr rej.	-14954-
podpis	

LLO.410.002.12.2021

Pan
Mariusz Bądzior
Starosta
Starostwo Powiatowe w Sieradzu
Plac Wojewódzki 3
98-200 Sieradz

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 Sieradzu ¹ , Plac Wojewódzki 3, 98-200 Sieradz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Bądzior, Starosta Sieradzki ² , od 8 marca 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Magdalena Łysek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/7/2021 z 12 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str.1-2, 9-10)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była nierzetelnie i niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Dla ujętych w niej nieruchomości nie podano niektórych danych, wymaganych na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵. Części nieruchomości Skarbu Państwa w ogóle w niej nie uwzględniono lub wskazano jedynie ich liczbę. Na podstawie badanych prób nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ujmowania nieruchomości Skarbu Państwa w ewidencji pozabilansowej.

Oddawanie nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd oraz przekształcanie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów odbyło się na zasadach określonych w obowiązujących przepisach.

W kontrolowanym okresie nową opłatę ustalono dla 5,3% działek udostępnionych odpłatnie we wskazanej formie, przeznaczając na ten cel 20 tys. zł, co stanowiło 0,7% dotacji celowej otrzymanej od Wojewody Łódzkiego. Nakłady te były niewielkie w porównaniu do wzrostu dochodów wynikających z przeszacowania wartości nieruchomości i aktualizacji opłaty rocznej. Dla większości nieruchomości (59%) obowiązującą opłatę roczną ustalono w latach 2009-2013. Na podstawie badanej próby nieruchomości wykazano, że aktualizacja ustalonej dla nich opłaty rocznej mogła przynieść wzrost dochodów o szacunkowo 71,1 tys. zł. W wyniku dokonywanych w długich odstępach czasu wycen nieruchomości, których wartość w okresie tym istotnie wzrastała, następował również znaczący wzrost opłat. Wzrost ten skłaniał użytkowników do składania odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego i skutkowało obniżaniem ustalonych opłat.

W Starostwie nieprawidłowo wyceniano należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Wbrew obowiązującym przepisom oraz polityce rachunkowości Starostwa, w księgach rachunkowych nie ujmowano w wymaganych terminach części należnych od dłużników odsetek, które na badanych próbach zaległości wyniosły 140,1 tys. zł na koniec 2018 r., 151,8 tys. zł na koniec 2019 r. i 157,1 tys. zł na koniec 2020 r., co skutkowało zaniżeniem stanu należności i zaległości w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 ZZ⁶, opracowanych na podstawie tych ksiąg. Pomimo przesłanek w tym zakresie, nie dokonywano także odpisów aktualizujących należności, które na badanych próbach powinny wynieść 378,4 tys. zł, co stanowiło 69,5% zaległości ogółem na koniec 2020 r. Wymienione nieprawidłowości miały charakter systemowy. W wyniku kontroli stwierdzono także pojedyncze opóźnienia w wystawianiu upomnień o upływie terminu zapłaty.

Na badanych próbach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ustalania udziału Starostwa w uzyskanych dochodach i terminowości odprowadzania należnych Skarbowi Państwa kwot na rachunek dysponenta części, jak również terminowości przekazywania Wojewodzie Łódzkiemu wymaganych sprawozdań.

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., dalej: ugn.

⁶ Sprawozdanie Rb-27 ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa.
Opis stanu faktycznego	1.1. Powierzchnia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa znajdujących się w granicach administracyjnych Powiatu Sieradzkiego zmniejszyła się z 1057,9 ha na koniec 2018 r. do 1051,1 ha na koniec 2019 i 2020 r. (o 6,8 ha). Powierzchnia nieruchomości udostępnionych przez Starostę w trybie określonym w ugn zmniejszyła się z 932,5 ha w 2018 r. do 925,7 ha w 2019 r. i 2020 r. i stanowiła 88% ogólnej powierzchni nieruchomości we wszystkich latach objętych kontrolą, w tym powierzchnia nieruchomości: – przekazanych w użytkowanie wieczyste na koniec 2018 r. obejmowała 341,1 ha i zmniejszyła się w latach 2019-2020 o 6,9 ha, do 334,2 ha. Zmniejszenie wynikało z przekształcenia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w prawo własności tych gruntów, na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁸; – oddanych w trwały zarząd wynosiła 583,7 ha w 2018 r. i zwiększyła się do 583,8 ha w 2019 i w 2020 r.; – oddanych w najem i dzierżawę obejmowała 7 ha we wszystkich latach objętych kontrolą; – udostępnionych w innej formie we wszystkich latach wynosiła 0,6 ha. Nieodpłatnie udostępniano każdego roku nieruchomości o powierzchni 748,5 ha. Były to m.in. drogi i nieruchomości zajęte pod infrastrukturę kolejową. (akta kontroli str. 3-8, 11-92, 293-294) W latach 2018-2020 w granicach Starostwa znajdowało się 825 działek Skarbu Państwa niebędących przedmiotem udostępniania, o łącznej powierzchni 125,4 ha (12%). Jak wyjaśnił Starosta, przyczyną ich nieudostępniania był brak zainteresowania ze strony podmiotów zewnętrznych, co wynikało z nieatrakcyjności położenia, braku możliwości zagospodarowania, niekorzystnego kształtu działek. (akta kontroli str.150-152, 294, 753-755, 797-799) Jedna z nieruchomości Skarbu Państwa, położona w Rafałowce 2 w gminie Warta, o wartości księgowej 78,6 tys. zł, nie przynosiła dochodów i równocześnie generowała koszty, co wynikało ze złego stanu technicznego nieruchomości. W okresie objętym kontrolą na tę nieruchomość Starostwo poniosło łączne wydatki w wysokości 40,1 tys. zł, w tym 35,6 tys. zł przeznaczono na przeglądy i rozbiórkę budynku gospodarczego w 2018 r., 2,5 tys. zł na sporządzenie operatu szacunkowego w 2020 r. oraz 1,9 tys. zł na podatek od nieruchomości. Według wyjaśnień Starosty pozostałe nieruchomości Skarbu Państwa niebędące przedmiotem udostępniania nie generowały kosztów w okresie objętym kontrolą. (akta kontroli str.150-152, 605-607) 1.2. Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była w formie elektronicznej⁹. Na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 25 stycznia 2021 r., ewidencja ta nie zawierała części wymaganych elementów, o czym szerzej w sekcji <i>Stwierdzone nieprawidłowości</i>. (akta kontroli str.93-149, 156-160, 166-292, 295-296, 484-488, 605-607)

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, dalej: ustawa o przekształceniu.

⁹ W plikach Word.

1.3. Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów oraz stanowiskiem Komitetu Standardów Rachunkowości¹⁰, nieruchomości Skarbu Państwa ujmowane były w ewidencji pozabilansowej - na koncie 095-1 - Ewidencja Gruntów Skarbu Państwa lub w ewidencji ilościowej. Analitykę do konta 095-1 prowadził Wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: GK), który przekazywał dane sumaryczne do Wydziału Księgowości. Kontrola prawidłowości powiązania ewidencji analitycznej z syntetyczną, dokonana na próbie dziewięciu nieruchomości o największej powierzchni, nie wykazała rozbieżności.

(akta kontroli str.302-318, 605-622)

1.4. W badanych latach audytor wewnętrzny nie ujmował w planie i nie prowadził audytu w zakresie dotyczącym gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Kontrolę w tym zakresie za okres od 23 września 2017 r. do 2 grudnia 2020 r. przeprowadził w Starostwie Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (od 2 grudnia 2020 r. do 29 stycznia 2021 r.). Do dnia zakończenia kontroli Starostwo nie otrzymało wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str.8, 427-429)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była niezgodnie z wymogami określonymi w ugn i nierzetelnie, tj.:

- dla nieruchomości oddanych odpłatnie w użytkowanie wieczyste nie wskazywano elementów wymaganych na podstawie art. 23 ust. 1c pkt 1, 3, 4 i 5 ugn, tj.:
 - o oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości,
 - o dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej,
 - o daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej,
 - o przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- nieruchomości przekazane nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste (51 działek) i w trwały zarząd (27 działek) ujęto pod dwoma pozycjami, bez podziału na poszczególne nieruchomości i bez wskazania danych wymaganych na podstawie art. 23 ust. 1c pkt 1-7 ugn,
- nieruchomości udostępnionych nieodpłatnie w pozostałych formach (860) w ogóle nie ujęto,
- wykazano dodatkowo cztery nieruchomości, które faktycznie nie znajdowały się w zasobie od 2017 r.

Starosta wyjaśnił, że ujęcie dodatkowych czterech nieruchomości wynikało z niepoprawnej aktualizacji, natomiast nieujęcie nieruchomości przekazanych nieodpłatnie spowodowane było wątpliwościami interpretacyjnymi i brakiem regulacji jak powinny być ujmowane tego typu nieruchomości w zasobie ewidencji Skarbu Państwa. Wskazał także, że w prowadzonej ewidencji nie są w przypadku konkretnych nieruchomości ujawniane informacje o braku danych, z tego powodu brak jest zapisów o dacie ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Ponadto, według wyjaśnień Starosty, art. 23 ust. 1c w zw. z ust. 1 ugn nie określa ani formy ani kształtu rejestru. Brak jest także obowiązujących aktów wykonawczych w tym zakresie.

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).

W trakcie kontroli ewidencja częściowo została uzupełniona i zaktualizowana (z wyjątkiem nieruchomości udostępnionych nieodpłatnie).

(akta kontroli str. 93-149, 156-160, 166-292, 295-296, 484-488, 605-607)

OCENA CZĄSTKOWA

Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była nierzetelnie i niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Dla nieruchomości oddanych odpłatnie w użytkowanie wieczyste nie wskazano części elementów wymaganych na podstawie art. 23 ust. 1c ugn, natomiast nieruchomości przekazane nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste i w trwały zarząd ujęto pod dwoma pozycjami, bez podziału na poszczególne nieruchomości i także bez wskazania kompletnych danych, wymaganych na podstawie ww. przepisu. Ponadto w ewidencji nie ujęto 860 działek udostępnionych nieodpłatnie w innej formie. Wykazano natomiast cztery nieruchomości, które faktycznie nie znajdowały się w zasobie od 2017 r. Na podstawie badanych prób nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji pozabilansowej nieruchomości Skarbu Państwa.

OBSZAR

2. Wycena, zbywanie i udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

2.1 Uzyskane dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zmniejszyły się z 1.686,1 tys. zł w 2018 r. do 1.622,5 tys. zł w 2019 r. i 1.246,5 tys. zł w 2020 r., co w 2020 r. spowodowane było głównie wydłużeniem terminu na wniesienie opłat z tytułu użytkowania wieczystego należnych do 31 stycznia 2021 r., w związku z sytuacją epidemiologiczną wywołaną przez COVID. Z uzyskanych dochodów na rachunek budżetu państwa przekazano odpowiednio 1.264,7 tys. zł., 1.226,3 tys. zł. i 827,6 tys. zł, a na rzecz Starostwa potrącono 421,3 tys. zł, 396,3 tys. zł i 418,9 tys. zł.

Najwyższe dochody Starostwo uzyskało z tytułu użytkowania wieczystego, tj. odpowiednio: 866,7 tys. zł, 861,2 tys. zł, 696,7 tys. zł, co stanowiło 51,4%, 53% i 55,9% dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W latach 2018-2020 dochody z tego tytułu stanowiły odpowiednio 1,3%, 1,1% i 0,8% dochodów ogółem Powiatu Sieradzkiego oraz 1,5%, 1,3% i 0,9% dochodów Starostwa.

(akta kontroli str. 430-479, 605-608)

2.2. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie dokonywało sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, ani nie oddawało tego rodzaju nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Taki sposób postępowania związany był z informacją uzyskaną od Wojewody Łódzkiego (pismo zn. GN-II.7582.273.2018.KŁ z dnia 19 grudnia 2018 r.), że zasadnym jest *wstrzymanie działań związanych z trwałym rozdysponowaniem nieruchomości, bowiem przyszłe decyzje w tym zakresie winny być podejmowane przy uwzględnieniu polityki gospodarowania nieruchomościami, przyjętej przez Radę Ministrów.*

(akta kontroli str. 484-488, 508-520)

2.3. W Starostwie nie opracowano planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn. Jak wyjaśniła Wicestarosta było to spowodowane trwającymi w ministerstwie pracami związanymi z opracowaniem i określeniem stopnia szczegółowości polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 157-160, 480-483)

2.4. Stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o przekształceniu, w 2019 r. Starosta wydał 163 zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, obejmujące wszystkie zidentyfikowane na terenie

powiatu nieruchomości wykorzystywane na cele mieszkaniowe – 47 działek o łącznej powierzchni 6,9 ha i o wartości 2.806 tys. zł.

Na podstawie badania 15 losowo wybranych spraw¹¹ dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe ustalono, że:

- zaświadczenia potwierdzały przekształcenie nieruchomości z dniem 1 stycznia 2019 r., zawierały elementy wymagane na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o przekształceniu oraz zostały wydane w terminie określonym w art. 4 ust. 2 pkt 1 tej ustawy i przesłane dotychczasowym użytkownikom wieczystym¹²;
- wszystkie opłaty z tytułu przekształcenia ustalono z uwzględnieniem obowiązujących w tym zakresie uregulowań,
- w siedmiu przypadkach opłata z tytułu przekształcenia została ustalona na podstawie zaktualizowanych opłat z tytułu użytkowania wieczystego¹³. Dla ośmiu pozostałych aktualizacja opłaty z tytułu użytkowania wieczystego miała miejsce przed 2015 r., z czego dla siedmiu w 2012 r., dla jednej w 2014 r. (zagadnienia związane z aktualizacją opłat szerzej opisano w punkcie 2.6. niniejszego wystąpienia oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str.523-524, 753-755)

Z tytułu przekształcenia uzyskano w 2019 r. dochody w kwocie 120,7 tys. zł, zaś w 2020 r. w kwocie 200,7 tys. zł.

W badanych sprawach zachowano jednolitość postępowania. Starosta przekazał wszystkie zaświadczenia potwierdzające przekształcenie do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie.

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

(akta kontroli str.484-507, 521-534, 753-755)

2.5. W latach 2018 – 2020 Starosta wydał jedną decyzję na podstawie art. 49 ust. 2 ugn, orzekającą o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego zlikwidowanemu Wojskowemu Rejonowemu Zarządowi Kwaterunkowo – Budowlanemu w Poznaniu, do nieruchomości Skarbu Państwa i jednocześnie ustanawiającą trwały zarząd do tej nieruchomości na czas nieokreślony na rzecz Ministerstwa Obrony Narodowej – Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Bydgoszczy z przeznaczeniem na cele kulturalne.

Ponadto, w dniu 29 października 2018 r. Dyrektor Zakładu Karnego działając w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, nabył na własność Skarbu Państwa nieruchomość gruntową z przeznaczeniem pod budowę miejsc parkingowych i na podstawie art. 17 ugn uzyskał do niej, z mocy ustawy, prawo trwałego zarządu. Decyzją z 29 stycznia 2019 r. Starosta stwierdził, że Zakład Karny w Sieradzu nabył z mocy prawa prawo trwałego zarządu do nieruchomości.

Powyższe decyzje zawierały obligatoryjne elementy wyszczególnione w art. 45 ust. 2 ugn. Opłaty z tytułu trwałego zarządu zostały ustalone w sposób prawidłowy. W obu powyższych przypadkach protokół zdawczo-odbiorczy nie był wymagany.

W Starostwie nie opracowano procedur wewnętrznych w zakresie oddawania nieruchomości w trwały zarząd.

(akta kontroli str.526-527, 535-545, 753-754)

2.6. W kontrolowanym okresie Starostwo dysponowało 528 działkami oddanymi w użytkowanie wieczyste i 75 działkami oddanymi w trwały zarząd, spośród których

¹¹ 15 zaświadczeń dla 14 nieruchomości.

¹² W jednym przypadku zaświadczenie zostało przesłane do jednego z małżonków, zamiast do obu, co nie miało wpływu na prawidłowość procesu przekształcenia.

¹³ W trzech w 2017 r. i w czterech sprawach aktualizacji opłaty dokonano w 2018 r.

opłaty roczne były pobierane w przypadku odpowiednio 477 i 47 działek, a pozostałe (51 i 27) były zwolnione z opłat.

(akta kontroli str.294)

W Starostwie nie opracowano pisemnych procedur wewnętrznych w zakresie aktualizacji opłat. Według wyjaśnień Starosty decyzję o ich aktualizacji Starostwo podejmowało po dokonaniu ustaleń uprawdopodobniających wzrost cen nieruchomości na rynku, uwzględniając okres od ostatniej aktualizacji opłaty dotyczącej konkretnej nieruchomości. Ustalenia te przeprowadzane były na podstawie rejestru cen prowadzonych w Starostwie oraz po zasięgnięciu informacji od współpracujących ze Starostwem rzeczoznawców majątkowych, co do stopnia zmiany cen rynkowych nieruchomości. Ilość uzasadnionych wycen nieruchomości, dokonywanych w celu aktualizacji opłat, uzależniona była od wysokości dotacji celowych, otrzymywanych od Wojewody Łódzkiego.

(akta kontroli str.156-158)

W okresie objętym kontrolą Starostwo dokonało przeszacowania wartości nieruchomości Skarbu Państwa, zlecając operaty szacunkowe dla 28 działek, tj. dla 5,3% spośród wszystkich oddanych odpłatnie w wieczyste użytkowanie lub trwały zarząd (524). Wydatki na aktualizację wycen tych nieruchomości wyniosły 20 tys. zł, co stanowiło 0,7% dotacji celowej otrzymanej od Wojewody Łódzkiego (2.699,3 tys. zł) na zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Pozostałe środki z dotacji zostały przeznaczone m.in. na remonty i konserwacje budynków i lokali - 41,9%, na obsługę administracyjną - 36,1%.

(akta kontroli str.546-548, 605-611)

Aktualizacje opłat rocznych prowadzone były: w latach 2009 - 2020 w przypadku nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym i w latach 2010 - 2017 w przypadku nieruchomości oddanych w trwały zarząd, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 548,753-755)

Badanie aktualizacji opłat ustalonych dla dziewięciu nieruchomości o największej powierzchni wykazało, że przeszacowania wartości tych nieruchomości dokonano w odniesieniu do użytkowania wieczystego w 2011, 2012, 2017 i 2019 r., a z tytułu trwałego zarządu jedną w 2010 i po dwie w 2011 i 2013 r. Operat szacunkowy z 2019 r.¹⁴, stanowiący podstawę do naliczenia opłat za korzystanie z nieruchomości, został opracowany przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego.

(akta kontroli str.295-301)

Na podstawie informacji uzyskanych z Urzędu Skarbowego w Sieradzu, dotyczącej szacunkowej wartości 1 m² działek przyjmowanej w rozliczeniach podatkowych za 2020 r. w określonych obrębach, ustalono, że w przypadku siedmiu badanych działek, dla których obowiązującą w kontrolowanym okresie opłatę ustalono w latach 2011-2012, średnie ceny porównywalnych nieruchomości według Urzędu Skarbowego były wyższe od wartości przyjętej do ustalenia opłat w Starostwie. I tak:

- dla nieruchomości o powierzchni 4,5 ha, której wartość ustalono w 2012 r. na poziomie 1.250,8 tys. zł (28 zł/m²), wartość wyliczona na podstawie średnich cen podanych przez Urząd Skarbowy wyniosłaby 3.790,4 tys. zł (średnio 84 zł/m²), tj. byłaby wyższa o 2.539,6 tys. zł (o 203% od wartości ustalonej przez Starostwo w 2012 r.);
- dla nieruchomości o powierzchni 15,2 ha, której wartość ustalono w 2012 r. na poziomie 5.028,6 tys. zł (33 zł/m²), wartość wyliczona na podstawie średnich cen podanych przez Urząd Skarbowy wyniosłaby 9.049,1 tys. zł (średnio 60 zł/m²), tj. byłaby wyższa o 4.020,5 tys. zł (o 80% od wartości ustalonej przez Starostwo w 2012 r.);

¹⁴ A także pozostałe operaty.

- dla nieruchomości o powierzchni 7,9 ha, której wartość ustalono w 2011 r. na poziomie 2.584,7 tys. zł (32,79 zł/m²), wartość wyliczona na podstawie średnich cen podanych przez Urząd Skarbowy wyniosłaby 9.091,7 tys. zł (średnio 115 zł/m²), tj. byłaby wyższa o 6.507,0 tys. zł (o 252% od wartości ustalonej przez Starostwo w 2011 r.);
- dla nieruchomości o powierzchni 4,8 ha, której wartość ustalono w 2011 r. na poziomie 1.369,8 tys. zł (28,60 zł/m²), wartość wyliczona na podstawie średnich cen podanych przez Urząd Skarbowy wyniosłaby 2.887,6 tys. zł (średnio 60 zł/m²), tj. byłaby wyższa o 1.517,8 tys. zł (o 111% od wartości ustalonej przez Starostwo w 2011 r.);
- dla nieruchomości o powierzchni 5,1 ha, której wartość ustalono w 2012 r. na poziomie 234,3 tys. zł (5 zł/m²), wartość wyliczona na podstawie średnich cen podanych przez Urząd Skarbowy wyniosłaby 1.205,2 tys. zł (średnio 24 zł/m²), tj. byłaby wyższa o 970,9 tys. zł (o 414% od wartości ustalonej przez Starostwo w 2012 r.);
- dla nieruchomości o powierzchni 6,2323 ha, której wartość ustalono w 2012 r. na poziomie 286,7 tys. zł (4,6 zł/m²), wartość wyliczona na podstawie średnich cen podanych przez Urząd Skarbowy wyniosłaby 679,9 tys. zł (średnio 11 zł/m²), tj. byłaby wyższa o 393,3 tys. zł (o 137% od wartości ustalonej przez Starostwo w 2012 r.);
- dla nieruchomości o powierzchni 3,7 ha, której wartość ustalono w 2011 r. na poziomie 74,8 tys. zł (2 zł/m²), wartość wyliczona na podstawie średnich cen podanych przez Urząd Skarbowy wyniosłaby 2.608,3 tys. zł (średnio 71 zł/m²), tj. byłaby wyższa o 2.533,5 tys. zł (o 3.387% od wartości ustalonej przez Starostwo w 2011 r.).

(akta kontroli str.295-296, 549-576)

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu (dalej także SKO) w latach 2018-2020 wydało 10 rozstrzygnięć dotyczących aktualizacji wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (w tym zawarto siedem ugód). Dotychczasowa opłata z tytułu użytkowania wieczystego w rozstrzyganych sprawach wynosiła łącznie 134,4 tys. zł. Starostwo dokonało aktualizacji opłaty rocznej do łącznej wysokości 241,7 tys. zł (tj. więcej o 179,8%). We wszystkich przypadkach doszło do zmniejszenia kwestionowanej wysokości opłaty łącznie do wysokości 189,5 tys. zł, co stanowiło obniżenie ustalonych opłat o 52,2 tys. zł w 2020 r. (tj. o 78,4% względem aktualizacji dokonanej przez Starostwo). W jednym przypadku¹⁵ na mocy wyroku sądowego opłata została dodatkowo obniżona o 22 zł.

Przykładowo, dla jednej z nieruchomości dotychczasowa opłata wynosiła 16,8 tys. zł. W wyniku przeszacowania jej wartości w 2017 r., od 2018 r. opłata miała wzrosnąć o 37,2 tys. zł (do 54 tys. zł, tj. o 221,4 %). Wskutek wniesienia odwołania, SKO postanowieniem z dnia 31 stycznia 2019 r. zmniejszyło opłatę do 33,6 tys. zł w 2019 r. i do 42,8 tys. zł w 2020 r.

Dla kolejnej nieruchomości, dla której dotychczasowa opłata wynosiła 12,5 tys. zł, po przeszacowaniu wartości nieruchomości w 2017 r. i aktualizacji opłaty w 2018 r., od 2019 r. opłata miała wzrosnąć o 15,4 tys. zł (do 27,9 tys. zł, tj. o 123,2%). W wyniku wniesienia odwołania zawarto ugodę i SKO postanowieniem z dnia 15 listopada 2018 r. zmniejszyło opłatę do 13,8 tys. zł w 2019 r.

W przypadku trzeciej nieruchomości, dla której dotychczasowa opłata za użytkowanie wieczyste wynosiła 61,5 tys. zł, po przeszacowaniu wartości nieruchomości w 2017 r., od 2018 r. opłata miała wzrosnąć o 29,2 tys. zł (do 90,8 tys. zł, tj. o 47,6%). SKO postanowieniem z dnia 23 marca 2018 r. zmniejszyło opłatę do 74,9 tys. zł w 2018 r.

(akta kontroli str.156-165)

¹⁵ Archiwum Sieradzkie „Archiwista” Spółka z o. o.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W kontrolowanym okresie dla żadnej z 47 działek oddanych odpłatnie w trwały zarząd nie przeprowadzono aktualizacji, przy czym dla 44 działek ostatnia aktualizacja opłat z tego tytułu miała miejsce w latach 2010-2012 (36 działek) i w latach 2013-2014 (8 działek). Spośród 477 działek oddanych odpłatnie w użytkowanie wieczyste, aktualizacją w badanym okresie objęto 28, tj. 5,9%, przeznaczając na to 0,7% dotacji uzyskanej od Wojewody Łódzkiego (20 tys. zł). Dla większości pozostałych działek (267) ostatnia aktualizacja opłat z tego tytułu miała miejsce w latach 2009-2013. Dla ośmiu¹⁶ nieruchomości objętych w 2019 r. przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tych gruntów, ostatnia aktualizacja opłaty miała miejsce w latach 2012-2014.

Przeprowadzona przez NIK analiza wykazała, że wartość siedmiu nieruchomości, ustalona na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych w latach 2011-2012, wynosiła łącznie 10.829,7 tys. zł, podczas gdy oszacowana na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Skarbowy w Sieradzu kształtowała się w 2020 r. na poziomie łącznie 29.312,3 tys. zł. Kwota ustalonych przez Starostwo opłat rocznych wynosiła dla tych nieruchomości łącznie 45,1 tys. zł, natomiast oszacowana na podstawie informacji uzyskanej z Urzędu Skarbowego w Sieradzu osiągnęła wartość 116,2 tys. z, tj. była wyższa o 157,6%. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, a także mając na uwadze rozbieżność cenową nieruchomości na terenie Sieradza, wynikającą m.in. z lokalizacji, dostępności komunikacyjnej oraz dostępności do infrastruktury technicznej, zdaniem NIK istnieje uzasadnione przypuszczenie, iż wartości badanych nieruchomości wzrosły od czasu ostatniej wyceny (lata 2011-2012), zaś długotrwały brak aktualizacji opłaty rocznej mógł mieć negatywny wpływ na wysokość uzyskiwanych dochodów.

Odnosząc się do częstotliwości aktualizacji opłat Starosta wskazał m.in. na problemy kadrowe, związane z kilkukrotnymi zmianami personalnymi na stanowisku odpowiedzialnym za aktualizację opłat z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego. Zmiany te wiązały się każdorazowo z koniecznością wdrażania nowych pracowników w powierzone obowiązki. Problemy wynikały także z nadmiaru pracy przypadającej na pracowników zajmujących się sprawami gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. Niewielka kwota wydatkowana na operaty z tytułu użytkowania wieczystego wynikała z przeznaczenia środków pochodzących z dotacji Wojewody na inne możliwe do realizacji w ramach tej dotacji cele, tj. m.in. na remonty, konserwacje i prace rozbiórkowe budynków i lokali (41,9%), obsługę administracyjną (36,1%), wypłatę odszkodowań za pozbawienie praw własności nieruchomości (12 %). Znaczna kwota została również przeznaczona na sporządzanie opinii w formie operatów w związku z postępowaniami wywłaszczeniowymi (3,5%) oraz operatów szacunkowych na cele określenia wartości praw własności (0,4%).

(akta kontroli str. 156-165, 295-296, 546-573, 575-576, 605-611, 753-755)

OCENA CZĄSTKOWA

Przekazywanie nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd oraz przekształcanie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów odbyło się na zasadach określonych w ugn oraz ustawie o przekształceniu.

W kontrolowanym okresie nową opłatę ustalono dla 5,3% działek przekazanych odpłatnie w użytkowanie wieczyste i trwały zarząd (28 spośród 524), przeznaczając na ten cel 20 tys. zł, tj. 0,7% dotacji celowej otrzymanej od Wojewody Łódzkiego. Nakłady te były niewielkie w porównaniu do wzrostu dochodów uzyskiwanych w wyniku przeszacowania wartości nieruchomości i aktualizacji opłaty rocznej. Dla większości nieruchomości (59%) obowiązującą opłatę roczną ustalono w latach

¹⁶ Z 15 badanych.

2009-2013. Na podstawie badanej próby nieruchomości wykazano, że aktualizacja ustalonej dla nich opłaty rocznej, mogła przynieść wzrost dochodów o szacunkowo 71,1 tys. zł. W wyniku dokonywanych w długich odstępach czasu wycen nieruchomości, których wartość w okresie tym istotnie wzrastała, następował również znaczący wzrost opłat. Wzrost ten skłaniał użytkowników do składania odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego i skutkowało obniżaniem ustalonych opłat.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2018-2020 zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zmniejszały się i na koniec każdego roku wynosiły odpowiednio: 572,4 tys. zł, 546,3 tys. zł oraz 544,5 tys. zł., co stanowiło 95,1%, 97,3% i 68,1% należności oraz 33,9%, 33,7% i 43,7% zrealizowanych z tego tytułu dochodów. Najwyższe kwoty zaległości odnotowano z tytułu odsetek i użytkowania wieczystego. Wyniosły one odpowiednio: w 2018 r. 228,1 tys. zł i 175,9 tys. zł, w 2019 r. 240,8 tys. zł i 217,8 tys. zł oraz w 2020 r. 246,9 tys. zł i 213,1 tys. zł

(akta kontroli str.623-632, 697-700)

3.2. W Starostwie procedury obiegu dokumentów, będących podstawą ujęcia należności z tytułu udostępniania i zbycia nieruchomości Skarbu Państwa, określone zostały w Zarządzeniu nr 13/2015 Starosty Sieradzkiego z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia procedury windykacji należności Skarbu Państwa i Powiatu Sieradzkiego w Starostwie Powiatowym w Sieradzu (dalej także: Zarządzenie w sprawie procedury windykacji). W zarządzeniu tym określono czynności windykacyjne w stosunku do należności stanowiących dochód Powiatu lub Skarbu Państwa, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa. Procedury windykacji należności cywilnoprawnych Skarbu Państwa i Powiatu podzielono na prowadzone w trybie egzekucji sądowej i na prowadzone w trybie egzekucji administracyjnej.

Kontrolę terminowości zapłaty należności wykonywały równolegle dwie komórki merytoryczne: GK na podstawie ewidencji pomocniczej oraz Wydział Finansów i Budżetu na podstawie ewidencji księgowej, wspierane przez Zespół Radców Prawnych. Procedura windykacji należności w trybie egzekucji sądowej przewidywała, że w przypadku nieuiszczenia w terminie należności, pracownik Wydziału Finansów i Budżetu w ciągu 14 dni od wyznaczonego terminu zapłaty przygotowuje pisemną informację i przesyła do merytorycznych wydziałów, z których działalnością wiążą się dochodzone należności. Pracownik wydziału merytorycznego wysyła dłużnikowi wezwanie do zapłaty pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego (§ 5 ust. 4 i 5 ww. zarządzenia). Natomiast w przypadku braku zapłaty należności przez dłużnika w terminie określonym w wezwaniu do zapłaty, pracownik Wydziału merytorycznego niezwłocznie przekazuje do zespołu radców prawnych wnioski o podjęcie windykacji sądowej (§ 6 ust. 1 zarządzenia).

Procedura windykacji w trybie egzekucji administracyjnej przewidywała, że w przypadku nieuiszczenia w terminie należności, pracownik Wydziału Finansów i Budżetu, po upływie 14 dni od upływu terminu płatności, przygotowuje i przesyła dłużnikowi upomnienie zawierające wezwanie do zapłaty należności pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego zgodnie (§ 11 ust. 3). W przypadku braku zapłaty należności przez dłużnika w terminie określonym w upomnieniu Wydział Finansów i Budżetu w terminie 21 dni od wyznaczonego

terminu płatności wystawia tytuł wykonawczy i kieruje sprawę do Naczelnika Urzędu Skarbowego w celu wszczęcia przez niego postępowania (§ 12 ust. 1).

(akta kontroli str.156,159, 526-528)

Szczegółową kontrolę w zakresie prowadzenia działań windykacyjnych przeprowadzono na próbie sześciu największych kwotowo zaległości. Badane zaległości dotyczyły: w trzech przypadkach opłaty z tytułu użytkowania wieczystego (za okres 2003-2020) i po jednym przypadku: sprzedaży prawa użytkowania wieczystego (raty należne za lata 2012-2013), zwrotu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości Skarbu Państwa (2017 r.) oraz z tytułu dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa (1994 -1995 r.). Kwota badanych zaległości na dzień 1 stycznia 2018 r. wynosiła 354,8 tys. zł. (63,5% zaległości na koniec 31 grudnia 2017 r.), zaś na 31 grudnia 2020 r. 265,9 tys. zł¹⁷ (48,8% zaległości).

Na badanej próbie ustalono, że:

- w pięciu przypadkach czynności windykacyjne podejmowano bezzwłocznie, zgodnie z zasadami określonymi w Zarządzeniu w sprawie procedury windykacji. W jednej sprawie, w której dłużnik od 1 października 2018 r. zaprzestał spłat rozłożonej na raty zaległości z tytułu użytkowania wieczystego (kwota przeterminowanych rat wyniosła 12 tys. zł), upomnienie wystawiono po upływie 5,5 i 7,5 miesięcy od przypadającego terminu zapłaty, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w jednej sprawie naliczono odsetki, w kolejnej brak było przesłanek w tym zakresie (podmiot w upadłości), zaś dla pozostałych czterech podmiotów odsetki ujmowano w księgach rachunkowych Starostwa w następujący sposób:
 - w przypadku pierwszego z dłużników przypisano odsetki w kwocie 119,5 tys. zł, należne za okres do 31 czerwca 2005 r., tj. do dnia przekazania sprawy do egzekucji. Odsetki należne od dnia 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2020 r. wyniosły 71,1 tys. zł i nie zostały ujęte w księgach rachunkowych Starostwa,
 - w przypadku drugiego z dłużników przypisano odsetki w kwocie 41,4 tys. zł, należne za okres do 1 grudnia 2016 r., tj. do dnia zawiadomienia Prokuratury Rejonowej w Sieradzu o możliwości popełnienia przestępstwa przez podmiot. Odsetki należne od dnia 2 grudnia 2016 r. do 20 sierpnia 2018 r. wyniosły 5,8 tys. zł i nie zostały ujęte w księgach rachunkowych Starostwa,
 - w przypadku trzeciego z dłużników przypisano odsetki w kwocie 41,4 tys. zł, należne za okres do 5 sierpnia 2015 r., tj. do dnia przekazania sprawy do egzekucji. Odsetki należne od dnia 6 sierpnia 2015 r. do 31 grudnia 2020 r. wyniosły 40,3 tys. zł i nie zostały ujęte w księgach rachunkowych Starostwa,
 - w przypadku czwartego z dłużników przypisano odsetki w kwocie 16,1 tys. zł, należne za okres do 6 czerwca 2005 r., tj. do dnia przekazania sprawy do egzekucji. Odsetki należne od dnia 7 czerwca 2005 r. do 31 grudnia 2020 r. wyniosły 39,3 tys. zł i nie zostały ujęte w księgach rachunkowych Starostwa, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w jednej sprawie wierzytelność zabezpieczono hipoteką na podstawie art. 70 ust. 2 ugn, tj. w związku ze sprzedażą prawa użytkowania wieczystego w systemie ratalnym. W pozostałych przypadkach należności Skarbu Państwa nie były zabezpieczone hipoteką.
- w kontrolowanym okresie wyegzekwowano kwotę 149,5 tys. zł, (w tym 148,8 tys. zł. w ramach egzekucji prowadzonej ze sprzedaży nieruchomości zabezpieczonej hipoteką).

W Starostwie nie występowały przypadki, w których obowiązkowe było zastępstwo Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str.606,617, 634-675, 697-699, 702, 752-797, 803-805)

¹⁷ Z czego jedna z zaległości powstała w okresie 2018-2020 na kwotę 60,6 tys. zł (na dzień 31 grudnia 2020 r.).

3.3. We wszystkich latach Starostwo wykazywało zaległość na kwotę 1,2 tys. zł, wobec której – z uwagi na brak dokumentów źródłowych – nie podjęto czynności windykacyjnych, a którą przejęto w 1999 r. po Urzędzie Rejonowym w Sieradzu. Zaległość ta, pomimo przedawnienia, nie została umorzona ani objęta odpisem aktualizującym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.623-632, 703)

3.4. W kontrolowanym okresie nie dokonywano odpisów aktualizujących oraz nie umarzano należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Analizą w tym zakresie objęto pięć zaległości na łączną kwotę 378,4 tys. zł, (z tego należność główna 202,5 tys. zł i odsetki 175,9 tys. zł), stanowiące 69,5% zaległości ogółem na koniec 2020 r. W wyniku badania ustalono, że dla żadnej z zaległości nie ustanowiono zabezpieczenia hipotecznego. We wszystkich sprawach istniały przesłanki do dokonania odpisu aktualizującego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.605-606, 611, 617, 697,700, 704-751,752-756, 806)

3.5. W okresie objętym kontrolą do Starostwa złożono 12 wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności z tytułu korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa, na kwotę 87,7 tys. zł. Pięć wniosków dotyczyło umorzenia należności (w tym w czterech przypadkach obniżenia opłat czynszowych w związku z COVID-19), cztery wnioski dotyczyły rozłożenia na raty, a trzech wnioskodawców zwróciło się z prośbą o odroczenie terminu płatności. Wszystkie wnioski rozpatrzono pozytywnie. Na podstawie badania trzech ulg z uwzględnieniem kryterium najwyższej kwoty, w łącznej wysokości 59,5 tys. zł (67,8% wartości wszystkich ulg) ustalono, że we wszystkich przypadkach ulg udzielono zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli str.809-820)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W księgach rachunkowych Starostwa nie dokonano przypisu części należnych od dłużników odsetek, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości¹⁸, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych¹⁹, § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont²⁰ i § 9 polityki rachunkowości Starostwa²¹. Zgodnie z powołanymi przepisami należności wycenia się na dzień bilansowy w kwocie wymagalnej zapłaty, zaś odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału. Na badanej próbie spraw stwierdzono, że:

- w przypadku pierwszego z dłużników nie przypisano odsetek należnych od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2020 r. w kwocie 71,1 tys. zł;
- w przypadku drugiego z dłużników nie przypisano odsetek należnych od 2 grudnia 2016 r. do 20 sierpnia 2018 r. w kwocie 5,8 tys. zł,
- w przypadku trzeciego z dłużników nie przypisano odsetek należnych od 6 sierpnia 2015 r. do 31 grudnia 2020 r. w kwocie 40,3 tys. zł,
- w przypadku czwartego z dłużników nie przypisano odsetek należnych od 7 czerwca 2005 r. do 31 grudnia 2020 r. w kwocie 39,3 tys. zł.

Dla ww. dłużników łączna kwota nieujętych w księgach rachunkowych odsetek wyniosła 157,1 tys. zł na koniec 2020 r., 151,8 tys. zł na koniec 2019 r.

¹⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).

²¹ Zarządzenia nr 8/2014 Starosty Sieradzkiego z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie Polityki Rachunkowości.

i 140,1 tys. zł na koniec 2018 r., co miało wpływ na dane prezentowane sprawozdaniach rocznych. Odsetki naliczano i ewidencjonowano jedynie do dnia przekazania sprawy do egzekucji lub do Prokuratury Rejonowej, a nieprawidłowość ta miała charakter systemowy.

Skarbnik wyjaśniła, że odsetki od zaległości przekazanych do komornika ujawniane są w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty. Komornik dopisuje naliczone odsetki, a prowadzenie naliczania odsetek we własnym zakresie jest bezprzedmiotowe w sytuacji braku wiedzy, kiedy należność zostanie zapłacona.

(akta kontroli str.319-380,752-796)

2. W Starostwie nie dokonywano odpisów aktualizujących należności, pomimo przesłanek w tym zakresie, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 i art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości, § 10 ust. 1 i ust. 4 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont, a także § 8 pkt 3 i 5 polityki rachunkowości Starostwa. Na badanej próbie spraw na łączną kwotę 378,4 tys. zł, stanowiącą 69,5% zaległości ogółem na koniec 2020 r., stwierdzono, że:

- w odniesieniu do zaległości na kwotę 162,6 tys. zł (z tego należność główna 45,8 tys. zł i 116,8 tys. zł odsetki), dotyczącej nieuregulowanego czynszu dzierżawnego za lata 1994-1995 r., działania mające na celu wyegzekwowanie zaległości prowadzone były od 1995 r. W dniu 5 czerwca 2019 r. organ prowadzący egzekucję umorzył postępowanie egzekucyjne z powodu śmierci dłużnika;

- w odniesieniu do zaległości na kwotę 1 tys. zł, dotyczącej opłat z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2000-2002, działania windykacyjne prowadzone były od 2004 r. W dniu 17 czerwca 2016 r. organ prowadzący egzekucję umorzył postępowanie z uwagi na jego bezskuteczność;

- w odniesieniu do zaległości na kwotę 43,4 tys. zł (z tego należność główna 27,3 tys. zł i 16,1 tys. zł odsetki), dotyczącej opłat za wieczyste użytkowanie należnych za lata 1999-2004, działania prowadzone były od 2003 r. W dniu 20 grudnia 2018 r. organ egzekucyjny umorzył prowadzone postępowanie z uwagi na jego bezskuteczność;

- w odniesieniu do zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste za lata 2007-2014 r. na kwotę 109,2 tys. zł (z tego należność główna 67,8 tys. zł i odsetki 41,4 tys. zł), działania prowadzone były od 2013 r. Od 20 sierpnia 2018 r. podmiot jest w likwidacji;

- podmiot, od którego egzekwowano zaległość w kwocie 62,2 tys. zł (z tego należność główna 60,6 tys. zł i odsetki 1,6 tys. zł), od 25 marca 2020 r. jest w likwidacji.

Ponadto w Starostwie nie objęto odpisem aktualizującym ani nie umorzono przedawnionej zaległości na kwotę 1,2 tys. zł (0,2% zaległości na koniec 2020 r.), przejętej w 1999 r. po Urzędzie Rejonowym w Sieradzu, wobec której nie podjęto żadnych czynności windykacyjnych z uwagi na brak dokumentów źródłowych.

Wyjaśniając powody braku dokonywania odpisów aktualizujących Skarbnik podała, iż Starostwo nie jest w stanie określić stopnia prawdopodobieństwa zapłaty należności dotyczących spraw przekazanych do komornika, gdyż nie posiada niezbędnych informacji w tym zakresie.

(akta kontroli str.319-380, 697-702, 750-751, 752-756)

3. W jednej sprawie (na sześć badanych) upomnienie o upływie terminu zapłaty dwóch rat za 2018 r. – płatnych do 30 września i 30 listopada 2018 r. – zostało wysłane dopiero 14 maja 2019 r., tj. odpowiednio po 7,5 i 5,5 miesiącach od terminu zapłaty, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 4 i 5 zarządzenia w sprawie procedury windykacji, zgodnie z którym w razie nieuiszczenia w terminie

należności pracownik Wydziału Finansów i Budżetu prowadzący sprawy windykacji wierzytelności, w terminie 14 dni od wyznaczonego terminu zapłaty przygotowuje pisemną informację, przesyła do wydziału merytorycznego, którego pracownik wysyła dłużnikowi wezwanie do zapłaty pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. W konsekwencji opóźnień w wystawieniu upomnienia, pozew o zapłatę skierowano do Sądu dopiero 18 listopada 2019 r. tj. po ponad roku od daty powstania zaległości.

Naczelnik GK wyjaśniła, że przyczyną opóźnienia w przygotowaniu informacji i wysłaniu upomnienia była przyjęta zasada, że informacja o zaległościach sporządzana jest kwartalnie przy uzupełnianiu sprawozdań kwartalnych i upomnienia do dłużników wysyłane są po tym terminie.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień NIK wskazuje, że przyjęta zasada była niezgodna z obowiązującym zarządzeniem w sprawie procedury windykacji.

(akta kontroli str.797-805)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Starostwa w badanym zakresie. W Starostwie nieprawidłowo wyceniano należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Wbrew obowiązującym przepisom, nie naliczano w wymaganych terminach części odsetek, a także, mimo przesłanek w tym zakresie, nie dokonywano odpisów aktualizujących należności. Ponadto w jednym na sześć badanych przypadków z opóźnieniem wysłano upomnienie o upływie terminu zapłaty. W pozostałych badanych przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości w dochodzeniu należności.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

4.1 Starostwo z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2018-2020 uzyskało łącznie dochody w wysokości 4.555,1 tys. zł, z tego w kolejnych latach 1.686,1 tys. zł, 1.622,5 tys. zł i 1.246,5 tys. zł. Na rachunek budżetu państwa, przekazano łącznie 3.318,6 tys. zł (odpowiednio 1.264,7 tys. zł, 1.226,3 tys. zł i 827,6 tys. zł), zaś 1.236,5 tys. zł potrącono na rzecz Starostwa (odpowiednio 421,3 tys. zł, 396,3 tys. zł i 418,9 tys. zł).

(akta kontroli str.821, 899-999)

4.2. Na podstawie próby dochodów odprowadzanych do dysponenta części budżetu państwa w marcu i kwietniu w roku 2018, 2019 i 2020 na łączną kwotę 2.469,4 tys. zł (54,2% dochodów ogółem) ustalono, że Starostwo naliczało i potrącało swój udział od wpływów osiąganych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób prawidłowy. Kwota potrącona wyniosła 607,9 tys. zł, z czego:

- 25% (tj. 605,5 tys. zł) potrącono w przypadku wpływów osiąganych ze sprzedaży oraz opłat pobieranych w związku z realizacją zadań w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa wraz z odsetkami za nieterminowe wnoszenie tych należności;
- 5% (tj. 2,4 tys. zł) potrącono w przypadku pozostałych dochodów, realizowanych na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²².

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.821-898)

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 38.

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 badanej próbie dochodów stwierdzono, że prawidłowo ustalano udział Starostwa w uzyskanych dochodach, a należna Skarbowi Państwa kwota pobranych dochodów odprowadzana była na rachunek dysponenta części budżetu państwa terminowo i we właściwych kwotach.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

5.1. Wszystkie kwartalne sprawozdania budżetowe z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-27 ZZ) przekazane zostały 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 budżetowej²³.

(akta kontroli str.150, 153-155, 752- 756, 899-999)

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, rozdziału 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami wykazała, iż zostały one sporządzone zgodnie z obowiązującymi zasadami oraz z ewidencją księgową, przy czym w ewidencji tej nie ujęto należnych odsetek w wysokości 140,1 tys. zł na koniec 2018 r., 151,8 tys. zł na koniec 2019 r. i 157,1 tys. zł na koniec 2020 r., co skutkowało zaniżeniem stanu należności i zaległości wykazanych w sprawozdaniach Rb-27 ZZ (szerzej opisano w obszarze 3 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str.899-999)

5.3. Zgodnie z art. 23 ust. 1a ugn, w Starostwie opracowano i w terminie (tj. do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy), przekazano sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za 2018 i 2019 r. Sprawozdania obejmowały wykazy nieruchomości udostępnionych na podstawie ugn oraz wykaz nieruchomości nierozdysponowanych. Ponadto do sprawozdania załączano wykaz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli str.797-802, 1000-1086)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Na badanych próbach stwierdzono, że sprawozdania budżetowe Rb-27 ZZ w zakresie wykonania planu dochodów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa zostały opracowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. W księgach rachunkowych Starostwa nie zaewidencjonowano jednak części należnych odsetek, co spowodowało zaniżenie sald należności i zaległości w tych sprawozdaniach. Zarówno sprawozdania Rb-27 ZZ, jak i roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa zostały sporządzone terminowo.

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm.

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. Uzupełnienie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa o wszystkie brakujące nieruchomości oraz wymagane dla tej ewidencji elementy.
2. Przeprowadzenie niezbędnych aktualizacji opłat rocznych za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa.
3. Naliczanie i przypisywanie odsetek od nieterminowych płatności w wymaganych terminach.
4. Weryfikację zaległości pod kątem stopnia prawdopodobieństwa nieściągalności i rzetelne dokonywanie bilansowej wyceny należności, poprzez ujęcie w księgach rachunkowych Starostwa stosownych odpisów aktualizujących.
5. Spisanie z ksiąg rachunkowych Starostwa przedawnionej należności Skarbu Państwa w kwocie 1,2 tys. zł.
6. Bezzwłoczne podejmowanie działań w zakresie windykacji zaległości Skarbu Państwa i przestrzeganie wewnętrznych procedur w tym zakresie.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

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
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, 29 kwietnia 2021 r.

Kontroler
Magdalena Łysek

Starszy inspektor kontroli
państwowej


Podpis

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


Podpis

