



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.08.2021

Pan
Piotr Wojtysiak
Starosta Powiatu Piotrkowskiego
ul. Dąbrowskiego 7
97-300 Piotrków Trybunalski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Piotrkowie Trybunalskim ¹ , ul. Dąbrowskiego 7, 97-300 Piotrków Trybunalski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Wojtysiak, Starosta Powiatu Piotrkowskiego od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Stanisław Cubała, Starosta Powiatu Piotrkowskiego w okresie od 27 listopada 2014 r. do 21 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	Agnieszka Tomalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/4/2021 z 7 stycznia 2021 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Starostwo”.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podejmowane w Starostwie w latach 2018-2020 działania w zakresie realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie we wszystkich przypadkach były prawidłowe i skuteczne.

Prowadzona w Starostwie ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa zawierała elementy wskazane w art. 23 ust. 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴, a stwierdzone jednostkowe błędy usunięte zostały w trakcie kontroli i nie wpłynęły na rzetelność prowadzonej ewidencji. Pozabilansowa ewidencja tych nieruchomości prowadzona była w Starostwie prawidłowo. Także przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów odbyło się na zasadach określonych w obowiązujących przepisach. Nieprawidłowości stwierdzono w jednej z dwóch wydanych w badanym okresie decyzji dotyczących ustanowienia na nieruchomości Skarbu Państwa trwałego zarządu oraz w jednym z trzech objętych kontrolą postępowań dotyczących sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu dokonywano sukcesywnie, ustalając w kontrolowanym okresie nową opłatę dla ponad 60% działek udostępnionych odpłatnie w ww. formach (99 spośród 192) i wydając na ten cel łącznie 59,5 tys. zł, tj. 40,1% otrzymanej od Wojewody Łódzkiego dotacji na realizację zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

Zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa dochodzone były opieszale, w sposób niezgodny z zasadami określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ oraz w przyjętej w Starostwie wewnętrznej procedurze windykacji należności. Nieprawidłowości dotyczyły wszystkich sześciu objętych kontrolą spraw, w których stwierdzono opóźnienia w wystawianiu wezwań do zapłaty (do 6 miesięcy), kierowaniu pozwów do sądu (do 3,5 roku) i wniosków o nadanie klauzuli wykonalności (do niemal 6,5 roku) oraz kierowaniu wniosków o wszczęcie egzekucji (do 5 lat i 10 miesięcy). W konsekwencji w kontrolowanym okresie dopuszczono do przedawnienia zaległości w kwocie 8 tys. zł. Tylko w jednym przypadku dokonano zabezpieczenia części należności dłużnika hipoteką. Tak podejmowane działania nie były skuteczne. Zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa systematycznie wzrastały – z 528,9 tys. zł w 2018 r. do 674,7 tys. zł w 2020 r. (łącznie o 27,6%).

W Starostwie nieprawidłowo wyceniano należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Pomimo przesłanek w tym zakresie, w księgach rachunkowych nie dokonywano odpisów aktualizujących należności, nie spisywano (poza jednym wyjątkiem) nieściągalnych i przedawnionych zaległości, jak również nie naliczono części należnych odsetek, co było niezgodne z obowiązującymi przepisami i miało wpływ na sprawozdawczość roczną, w tym częściowo na stany należności i zaległości prezentowane w sprawozdaniach Rb-27 ZZ⁶. W jednym przypadku umorzenia zaległości na kwotę 25,5 tys. zł dokonano z naruszeniem art. 12a ugn. Sprawozdania budżetowe Rb-27 ZZ w zakresie wykonania planu dochodów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa

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

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm., dalej: ugn.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, dalej ustawa o finansach publicznych.

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.

zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, na podstawie ksiąg rachunkowych. Zarówno sprawozdania Rb-27 ZZ jak i roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa zostały terminowo przekazane Wojewodzie Łódzkiemu

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa

1.1. Na koniec 2020 r. na terenie Starostwa znajdowały się nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 1.164,5675 ha, w tym powierzchnia nieruchomości udostępnionych w trybie określonym w ugn wynosiła 1.145,7794 ha (98,4%). W trwałym zarządzie znajdowały się nieruchomości o łącznej powierzchni 669,7852 ha (w tym odpłatnym 6,2601 ha), w użytkowaniu wieczystym 471,1201 ha (w tym odpłatnym 186,5835 ha), a 4,8741 ha oddano w najem i dzierżawę. Przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności objęto 18 nieruchomości o łącznej powierzchni 3,2457 ha.

Łączna powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa, niebędących przedmiotem udostępnienia wynosiła 18,7881 ha (1,6%).

W porównaniu do stanu na koniec 2018 r., łączna powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa zmniejszyła się o 8,7827 ha (0,7%), m.in. w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, wygaszenia prawa trwałego zarządu, sprzedaży i darowizny nieruchomości oraz podziału nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym w trybie art. 98 ust. 1 ugn, w wyniku którego część z nich przeszła z mocy prawa na własność gmin bądź powiatu.

(akta kontroli str. 11-14, 21)

Spośród 67 nieruchomości nieudostępnionych wg stanu na koniec 2020 r.⁸, m.in.:

- 24 działki o łącznej pow. 7,4535 ha stanowiły stare pasy autostrady, włączone do zasobu po wygaszeniu trwałego zarządu GDDKiA (z możliwością wykorzystania na cele rolne),
- 2 działki o łącznej pow. 0,0078 ha, stanowiły część pasa dróg gminnych (z możliwością sprzedaży na rzecz gmin),
- 34 działki o łącznej pow. 9,9772 ha przeznaczone były do sprzedaży lub wydzierżawienia.

Kierownik Wydziału Geodezji, Budownictwa i Rolnictwa, jako przyczyny nieudostępnienia nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa wskazał:

- brak polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,
- negatywne wyniki przeprowadzonych przetargów,
- włączenie do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa działek o nieznacznej powierzchni, po wygaszeniu trwałego zarządu GDDKiA,
- włączenie nieruchomości przez Wojewodę Łódzkiego do katalogu nieruchomości zamiennych w postępowaniach regulacyjnych.

Poniesione w związku z ich utrzymaniem koszty wyniosły w badanym okresie łącznie 2 tys. zł i dotyczyły ubezpieczenia nieruchomości oraz corocznych

⁷ 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.

⁸ O łącznej powierzchni 18,7881 ha.

przeглядów budowlanych i kominiarskich zabudowań na działce 258/3 w obrębie Studzianki, gm. Wolbórz.

(akta kontroli str. 11, 250-258, 991-996)

W latach 2019-2020 w Starostwie wydanych zostało 29 decyzji o wygaszeniu trwałego zarządu 37 działek o łącznej powierzchni 4,7402 ha oraz w 2020 r. prowadziło postępowania w tej sprawie w odniesieniu do trzech działek o łącznej powierzchni 0,2820 ha.

W większości nieruchomości te były przeznaczone pod budowę autostrady A1 lub drogi zbiorczej wzdłuż drogi krajowej nr 8 Warszawa – Wrocław i ponieważ znajdowały się poza liniami rozgraniczającymi tereny inwestycji, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zrezygnowała z wykorzystywania ich na zadania statutowe.

(akta kontroli str. 182-188)

1.2. Prowadzona w badanym okresie w Starostwie ewidencja nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa zawierała elementy wskazane w art. 23 ust. 1c ugn. Na dzień rozpoczęcia kontroli⁹ w ewidencji odnotowanych zostało 3.158 działek.

W Starostwie prowadzona była również ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, obejmująca elementy wskazane w art. 23 ust. 1c ugn. W ewidencji odnotowane zostały wpisy dotyczące 185 nieruchomości (526 działek).

Obie ewidencje nieruchomości prowadzone były w formie elektronicznej, z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego.

(akta kontroli str. 22)

Na przykładzie 10 nieruchomości (77 działek) ujętych w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa (w tym sześciu nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i czterech nieruchomości będących w trwałym zarządzie) o łącznej powierzchni 92,1499 ha (7,9% ogólnej powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa) stwierdzono, że we wszystkich przypadkach:

- dane w ewidencji zasobu nieruchomości były zgodne z dokumentacją geodezyjną/danymi z ewidencji geodezyjnej,
- zmiany w ewidencji dokonywane były na bieżąco, m.in. odnotowano decyzje aktualizujące opłaty roczne, datę ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych.

W przypadku dziewięciu badanych nieruchomości dane wynikające z umów i decyzji dotyczących udostępniania nieruchomości miały odzwierciedlenie w prowadzonej w Starostwie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 22, 68-77)

1.3. Zgodnie z obowiązującymi w Starostwie zasadami (polityką) rachunkowości¹⁰, nieruchomości Skarbu Państwa ujęte były w ewidencji pozabilansowej jednostki na koncie 093 „Nieruchomości i naniesienia Skarbu Państwa”. Po stronie Wn tego konta ujmowane były: wartość początkowa i zwiększenia stanu zasobu nieruchomości i gruntów Skarbu Państwa, zaś po stronie Ma – zmniejszenia. W ewidencji uwzględniono nieruchomości, w odniesieniu do których oszacowana była wartość, w tym stanowiące zasób Skarbu Państwa (oddane odpłatnie w trwały zarząd i nierozdysponowane) oraz oddane odpłatnie w użytkowanie wieczyste. Pozostałe nieruchomości - ujęte były w ewidencji ilościowej.

Analiza wskazanej powyżej próby 10 nieruchomości wykazała, że zostały one ujęte w ewidencji księgowej, z czego aktualizacja danych dotyczących wartości jednej

⁹ Tj. na dzień 13 stycznia 2021 r.

¹⁰ Wprowadzoną Zarządzeniem Nr 9/2017 Starosty Powiatu Piotrkowskiego z dnia 28 lutego 2017 r.

z działek (działki 49/12 położonej w obrębie 0008 Dobra Golesze, będącej w trwałym zarządzie Aresztu Śledczego do 20 października 2020 r.) nastąpiła z opóźnieniem, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 23-43, 68-70, 73-77)

1.4. W badanym okresie zagadnienia dotyczące gospodarowania przez Starostę nieruchomościami Skarbu Państwa¹¹ objęte były kontrolą Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego¹², przeprowadzoną za okres od 13 maja 2017 r. do 16 czerwca 2020 r.¹³. Stwierdzona w wyniku kontroli nieprawidłowość dotyczyła oddania nieruchomości w dzierżawę z naruszeniem art. 35 ust. 1 ugn, tj. bez sporządzenia – przed zawarciem umowy - wykazu nieruchomości i podania go do publicznej wiadomości w sposób określony w tym przepisie. Ponadto, Wojewoda Łódzki zobowiązał Starostę do każdorazowego występowania do wojewody o uzyskanie, na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 7 ugn, zgody na ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych na gruntach Skarbu Państwa oraz zalecił dokonanie aktualizacji opłat - po wcześniejszym ustaleniu potrzeb – w stosunku do objętych kontrolą nieruchomości będących w trwałym zarządzie, w przypadku których upłynął rok od czasu ostatniej aktualizacji oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w przypadku których upłynął 3-letni okres od czasu ostatniej aktualizacji lub 5-letni okres od daty zawarcia umowy w przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe.

(akta kontroli str. 954-967)

W latach 2018-2020 audytor wewnętrzny Starostwa nie ujmował w planie ani nie przeprowadzał audytów w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 1015)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Aktualizacja wartości nieruchomości w pozabilansowej ewidencji księgowej Starostwa dla jednej z 10 skontrolowanych nieruchomości Skarbu Państwa nastąpiła z opóźnieniem, co było działaniem nierzetelnym. Dotyczyło to działki 49/12 położonej w obrębie 0008 Dobra Golesze, o wartości księgowej 10,5 tys. zł, będącej do dnia 20 października 2020 r. w trwałym zarządzie Aresztu Śledczego w Piotrkowie Trybunalskim. Zmianę odnotowano w pozabilansowej ewidencji księgowej Starostwa w dniu 1 marca 2021 r., zmniejszając wartość nieruchomości w trwałym zarządzie Aresztu z 429,9 tys. zł do 419,4 tys. zł.

Jak wynika z wyjaśnień Kierownika Wydziału Geodezji, Budownictwa i Rolnictwa, w przekazanym do Wydziału Finansowego w styczniu 2021 r. rejestrze z wartościami nieruchomości, przez niedopatrzenie nie usunięto wartości działki 49/12. Decyzja wygaszająca trwały zarząd była wydana

¹¹ Kontrolą objęto: 1) zasady i sposób ewidencji nieruchomości stanowiących zasób nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, 2) udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa, 3) sposób gospodarowania nieruchomościami w zakresie: a) aktualizacji wysokości opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, b) aktualizacji wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, 4) realizacja celów przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, zgodnie z umowami darowizn nieruchomości pochodzących z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, 5) planowanie sposobu wykorzystania zasobu, 6) roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami, 7) przekazywanie informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa, 8) zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w sprawach nieruchomości przejętych na podstawie przepisów nacjonalizacyjnych, objętych zawartymi przez Polskę układami indemnizacyjnymi.

¹² Wydział Gospodarowania Nieruchomościami Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

¹³ Kontrola w zakresie wykonywania przez Starostę Piotrkowskiego zadań z zakresu administracji rządowej, polegających na gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

w październiku 2020 r., w trakcie panującej epidemii COVID-19. W listopadzie pracownicy Starostwa pracowali zdalnie, bez dostępu do wszystkich dokumentów, folderów i akt. Do Wydziału Finansowego mogła być przekazana zła wersja dokumentu lub wydrukowany dokument przed zatwierdzeniem zmian.

(akta kontroli str. 68-77)

2. W prowadzonym przez Powiat rejestrze nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa w przypadku działki nr 528 zlokalizowanej w Grabicy, w obrębie 009, nie zostały ujęte dokumenty dotyczące podstawy udostępnienia tej nieruchomości (ustanowienia trwałego zarządu¹⁴), co było działaniem nierzetelnym. Kierownik Wydziału Geodezji, Budownictwa i Rolnictwa wyjaśnił, że brak ten wynikał z pomyłki i został uzupełniony w trakcie kontroli.

(akta kontroli str. 68-77, 991-995)

OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzona w Starostwie ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa zawierała elementy wskazane w art. 23 ust. 1c ugn, a stwierdzone jednostkowe błędy w ujmowanych w ewidencji zapisach usunięte zostały w trakcie kontroli i nie wpłynęły na rzetelność prowadzonej ewidencji. Pozabilansowa ewidencja tych nieruchomości prowadzona była w Starostwie prawidłowo.

OBSZAR

2. Wycena, zbywanie i udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

2.1. Uzyskane z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w badanym okresie dochody wyniosły łącznie: 625,3 tys. zł w 2018 r., 563,1 tys. zł w 2019 r. oraz 881,1 tys. zł w 2020 r.

Jak wynika z wyjaśnienia Starosty Powiatu Piotrkowskiego, na wysokość dochodów uzyskanych w 2020 r. wpływ miały m.in. jednorazowe wpłaty w łącznej kwocie 149,4 tys. zł z tytułu uregulowania części zaległości przez dwóch dłużników.

Głównym źródłem dochodów były wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (§ 0550), wynoszące: 479 tys. zł w 2018 r., 486,7 tys. zł w 2019 r. oraz 481,8 tys. zł w 2020 r. i stanowiące odpowiednio: 76,6%, 86,4% oraz 54,7% łącznych kwot dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 262-357, 997-1005)

Z uzyskanych dochodów na rachunek dysponenta części przekazano odpowiednio: 471,9 tys. zł w 2018 r., 426,6 tys. zł w 2019 r. i 602,5 tys. zł w 2020 r., a na rzecz Starostwa potrącono 153,4 tys. zł w 2018 r., 136,5 tys. zł w 2019 r. i 278,6 tys. zł w 2020 r. Wzrost udziału Powiatu w łącznej kwocie uzyskanych w 2020 r. dochodów wynikał głównie ze zwiększenia (z 25% do 50%) wartości dochodów potrącanych przez powiaty, w związku z wejściem w życie w dniu 24 czerwca 2020 r. przepisu art. 15zzzga ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁵.

Dochody z tytułu gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa stanowiły: 10,2% w 2018 r., 6,2% w 2019 r. i 14,2% w 2020 r. w dochodach ogółem samorządowej

¹⁴ Protokół zdawczo-odbiorczy z 19.09.1953 r. spisany pomiędzy Prezydium Gminnej Rady Narodowej w Grabicy, Powiatowym Urzędem Bezpieczeństwa Publicznego i Powiatową Komendą Milicji Obywatelskiej.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.

jednostki budżetowej¹⁶ oraz odpowiednio: 0,8% w 2018 r. oraz 0,6% w latach 2019 – 2020 łącznej kwoty dochodów ogółem Powiatu¹⁷.

(akta kontroli str. 358-408, 514-516, 968-984)

Ostatni plan wykorzystania zasobu¹⁸ został opracowany na lata 2016-2018.

Obejmował on m.in. sprzedaż w 2018 r. nieruchomości o pow. 0,10 ha w obrębie Borowiec gm. Aleksandrów oraz ewentualną sprzedaż nieruchomości, które zostały włączone do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z uwagi na odmowę przez Wojewodę stwierdzenia ich nabycia z mocy prawa przez gminę.

W Starostwie nie opracowano takiego planu/polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na kolejne lata, z uwagi na brak przyjęcia przez Radę Ministrów pierwszej polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, o której mowa w art. 122 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁹, stanowiącej podstawę jego opracowania.

(akta kontroli str. 78-79, 968-984)

Poza „Regulaminem przetargów ustnych nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa”²⁰, w Starostwie nie opracowano innych procedur wewnętrznych w zakresie oddawania nieruchomości w trwały zarząd, sprzedaży oraz przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Jak wyjaśnił Kierownik Wydziału Geodezji, Budownictwa i Rolnictwa, oddając nieruchomości w trwały zarząd oraz dokonując ich sprzedaży i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności kierowano się obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli str. 198-203, 968-984)

2.2. W badanym okresie przeprowadzonych zostało łącznie sześć transakcji dotyczących sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa.

W 2018 r. sprzedano dwie nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 0,2744 ha, a w 2020 r. jedną o powierzchni 0,2838 ha, złożoną z gruntu i czterech lokali mieszkalnych (w ramach czterech transakcji). Łączna wartość sprzedanych nieruchomości wyniosła 349,7 tys. zł, a uzyskana cena sprzedaży 195,4 tys. zł. Różnica pomiędzy wartością nieruchomości a ceną jej sprzedaży spowodowana była sprzedażem dwóch lokali w trybie bezprzetargowym, za 5% ich wartości, zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa²¹. W pozostałych przypadkach, w cenie wywoławczej ujmowano koszt operatu szacunkowego i publikacji ogłoszeń prasowych, a cena sprzedaży, uzyskana w wyniku przetargu była wyższa od wartości wywoławczej.

(akta kontroli str. 22, 195-197)

¹⁶ Wg sprawozdań Rb-27 S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za poszczególne okresy, dochody ogółem Starostwa (wyniosły: 6.120,1 tys. zł w 2018 r., 9.123,6 tys. zł w 2019 r. i 6.196,4 tys. zł w 2020 r.

¹⁷ Łączne dochody Powiatu w kontrolowanym okresie (wg sprawozdań Rb-27 S z wykonania planu dochodów budżetowych j.s.t.) wyniosły: 74.186,1 tys. zł w 2018 r., 88.080 tys. zł w 2019 r. i 81.196,7 tys. zł w 2020 r.

¹⁸ Nowelizacją z 16 grudnia 2016 r. zmieniono jednak brzmienie punktu 3 ust. 1 art. 23 ugn w ten sposób, że obecnie w zakres pojęcia gospodarowania nieruchomościami, zamiast sporządzania planów wykorzystania zasobu, wchodzi sporządzanie planów realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

¹⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 2260 ze zm.

²⁰ Stanowiącym załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 8/2014 Starosty Powiatu Piotrkowskiego z dnia 3 lutego 2014 r. w sprawie powołania komisji przetargowej do przeprowadzania przetargów ustnych nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz przyjęcia regulaminu przetargów.

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 52.

Analiza dokumentacji dotyczącej trzech transakcji sprzedaży jednej nieruchomości gruntowej i dwóch lokali (wraz z gruntem) Skarbu Państwa wykazała, że czynności tych dokonywano z zachowaniem wymogów określonych w ugn. W szczególności:

- we wszystkich przypadkach, przed sprzedażą nieruchomości Starosta uzyskał od Wojewody Łódzkiego zgodę, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 7 ugn,
- sprzedaży dokonano w trybie:
 - bezprzetargowym (na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 9 ugn) na rzecz pozostałych współwłaścicieli (nieruchomość niezabudowana),
 - bezprzetargowym – na rzecz byłego najemcy (lokal mieszkalny),
 - przetargu ustnego nieograniczonego,
- cenę nieruchomości ustalano na podstawie ich wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. W jednym przypadku obniżono jej cenę na podstawie przepisów ustawy z 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań (...), a w dwóch przypadkach, w kalkulacji ceny wywoławczej uwzględniono koszty sporządzenia operatów szacunkowych oraz publikacji ogłoszeń prasowych,
- nabywcy dokonali zapłaty jednorazowo, przed podpisaniem aktu notarialnego.

We wszystkich przypadkach wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży opublikowane były w sposób określony w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości²². Warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszczono w ogłoszeniu o przetargu, natomiast w przypadku zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustalano je w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcami. Podstawą zawarcia umów były protokoły z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej oraz protokół z przeprowadzonego przetargu.

Kontrola wykazała jednak, że sprzedaży jednej z nieruchomości dokonano z naruszeniem Regulaminu przetargów ustnych nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 204-211, 968-990)

2.3. W badanym okresie w Starostwie nie prowadzono spraw dotyczących oddania nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste.

(akta kontroli str. 22, 212)

2.4. Przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w badanym okresie objęto 18 nieruchomości o łącznej powierzchni 3,2457 ha i wartości 1.147,2 tys. zł, w tym w 2019 r. wydano 16 zaświadczeń w odniesieniu do nieruchomości o łącznej powierzchni 3,0874 ha i wartości 1.100,2 tys. zł, a w 2020 r. – dwa zaświadczenia dotyczące nieruchomości o powierzchni 0,1583 ha i wartości 47 tys. zł. We wszystkich przypadkach były to zaświadczenia wydane na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów²³ i obejmowały łącznie 65 lokali mieszkalnych.

Uzyskane dochody z tego tytułu wyniosły: 39 tys. zł w 2019 r. i 12,2 tys. zł w 2020 r. Ponadto, Starostwo uzyskiwało w latach 2018-2020 dochody z tytułu rat opłaty przekształceniowej, wnoszonej w wyniku pięciu decyzji wydanych w 2013 r. i 2016 r. w trybie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości²⁴. Uzyskane

²² Dz.U. z 2014 r. poz. 1490.

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2040, dalej „ustawa o przekształceniu”.

²⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1314.

w badanym okresie dochody z tego tytułu wyniosły: 107,8 tys. zł w 2018 r., 8,5 tys. zł w 2019 r. i 145,2 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 11-14, 215-224)

Analiza 11 wybranych spraw dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe wykazała, że:

- w 10 przypadkach zaświadczenie wydane zostało z urzędu, a w jednym, na wniosek użytkownika w związku z planowaną sprzedażą nieruchomości,
- w dziewięciu przypadkach zaświadczenie potwierdzało przekształcenie nieruchomości z dniem 1 stycznia 2019 r., a w dwóch z datą ujawnienia w księgach wieczystych nieruchomości, odpowiednio: zniesienia przez Sąd Rejonowy w Piotrkowie Tryb. wspólności w zakresie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości oraz odłączenia budynku mieszkalnego do odrębnej księgi wieczystej,
- wszystkie zaświadczenia potwierdzające przekształcenie wydane zostały terminowo, zawierały elementy wymagane art. 4 ust. 3 ww. ustawy o przekształceniu i zostały przekazane do Sądu Rejonowego Wydział VI Ksiąg Wieczystych w Piotrkowie Trybunalskim przed upływem terminu określonego w art. 4 ust. 7 tej ustawy,
- we wszystkich badanych przypadkach opłatę z tytułu przekształcenia ustalono z uwzględnieniem obowiązujących w tym zakresie uregulowań. W ośmiu przypadkach okres wnoszenia opłaty określono na 20 lat, a w trzech na 99 lat, w związku z wykorzystywaniem nieruchomości także do prowadzenia działalności gospodarczej,
- w pięciu przypadkach właściciele jednorazowo wnieśli opłatę z tytułu przekształcenia, z tego w czterech przypadkach w roku, w którym nastąpiło przekształcenie, a w jednym przypadku – w roku kolejnym. Właściciele ci skorzystali z prawidłowo naliczonej bonifikaty, wynoszącej odpowiednio 60% i 50% kwoty opłaty z tytułu przekształcenia,
- ostatniej, przed przekształceniem, aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego lub określenia wysokości stawki procentowej i wysokości tych opłat, w odniesieniu do badanych spraw dokonano: w ośmiu przypadkach w latach 2016-2020, w jednym w 2014 r. (od 1 stycznia 2015 r.), a w dwóch w 2012 r. (od 1 stycznia 2013 r.).

Jak wynika z wyjaśnień Kierownika Wydziału Geodezji, Budownictwa i Rolnictwa, w przypadku działki objętej aktualizacją w 2014 r., wykonanie operatu szacunkowego do aktualizacji opłat rocznych planowano zlecić w 2018 r., natomiast z uwagi na to, iż projekt przepisów o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów wskazywał, że do ustalenia opłat przekształceniowych będą brane wysokości opłat obowiązujące w 2018 r., odstąpiono od zlecenia wykonania operatu.

W obu kolejnych przypadkach przeprowadzona w 2018 r. wycena nieruchomości wykazała niższą wartość nieruchomości, w związku z czym odstąpiono od aktualizacji opłaty rocznej.

W badanych sprawach zachowano jednolitość postępowania.

(akta kontroli str. 228-236)

W badanym okresie, w dwóch przypadkach Starosta wydał postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia. W jednym przypadku powodem odmowy było przeznaczenie nieruchomości na cele rolnicze przy jednoczesnym braku wydzielenia prawnego i geodezyjnego części wykorzystywanej na cele mieszkaniowe, a w drugim – ujawnienie zmiany sposobu korzystania z budynku (z biurowego na mieszkalny) w księdze wieczystej w dniu 7 października 2019 r. Jednocześnie użytkownik nie udokumentował trwałej zmiany sposobu korzystania

z obiektu budowlanego, w rozumieniu art. 71 ust. 2 w zw. z ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane²⁵, a stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego utrzymana została na poziomie 3%. W wyniku postępowania odwoławczego Wojewoda Łódzki utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie Starosty, a postanowienie Wojewody zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (sprawa w toku).

(akta kontroli str. 225-227)

2.5. W badanym okresie na dwóch niezabudowanych nieruchomościach Skarbu Państwa (o łącznej powierzchni 0,5989 ha) ustanowiony został trwały zarząd na czas nieoznaczony na potrzeby Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi.

W przypadku działki 673/29 o pow. 0,2500 ha w obrębie Rozprza²⁶, trwały zarząd ustanowiony został z zachowaniem trybu określonego w art. 45 ugn, tj. w drodze decyzji Starosty Powiatu Piotrkowskiego, wydanej w dniu 8 maja 2018 r. na wniosek Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi w celu budowy nowej siedziby dla Posterunku Policji w Rozprzy. Nieruchomość została przekazana protokołem zdawczo-odbiorczym z dnia 23 lipca 2018 r.

Decyzja Starosty²⁷ zawierała elementy określone w art. 45 ust. 2 ugn, z wyjątkiem terminu zagospodarowania nieruchomości (pkt 6), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Druga nieruchomość (działki: 433/2 i 433/3) o pow. 0,3489 ha w Woli Krzysztoporskiej²⁸ była przedmiotem darowizny²⁹ prawa użytkowania wieczystego, przekazanej przez Wójta Gminy Wola Krzysztoporska na rzecz Skarbu Państwa – Komendanta Wojewódzkiego Policji z przeznaczeniem na budowę Posterunku Policji w Woli Krzysztoporskiej. Zgodnie z art. 17 ust. 3 ugn, Komenda Wojewódzka Policji uzyskała do przedmiotowej nieruchomości trwały zarząd z mocy prawa. Decyzja określająca stawkę opłaty z tytułu trwałego zarządu ustalona została decyzją³⁰ wydaną w wyniku postępowania administracyjnego, wszczętego z urzędu po dokonaniu przez VI Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Piotrkowie Trybunalskim wpisu w księdze wieczystej prawa własności i wpisu prawa trwałego zarządu.

Zgodnie z treścią wyjaśnień Kierownika Wydziału Geodezji, Budownictwa i Rolnictwa, Starosta Powiatu Piotrkowskiego nie posiada protokołu zdawczo - odbiorczego do sprawy, ponieważ nieruchomość była przekazana pomiędzy Gminą w Woli Krzysztoporskiej a Komendą Wojewódzką Policji w Łodzi.

W obu przypadkach wartość nieruchomości ustalona została prawidłowo, w oparciu o aktualny operat szacunkowy³¹, a określona w decyzjach opłata roczna z tytułu trwałego zarządu ustalona została w wysokości 0,1% ceny nieruchomości³², tj. zgodnej z określoną w art. 83 ust. 2 pkt 1 ugn. W decyzjach określono zasady aktualizacji opłaty rocznej zgodne z art. 87 ust. 1 ugn.

(akta kontroli str. 22, 151-181)

2.6. Według stanu na koniec 2020 r. Starosta Powiatu Piotrkowskiego dysponował 172 nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd oraz 185 oddanymi w użytkowanie wieczyste, spośród których opłaty roczne pobierane były w przypadku odpowiednio 9 i 145 nieruchomości, a pozostałe były zwolnione z opłat.

²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

²⁶ O wartości 60.250 zł.

²⁷ Decyzja GG.6844.1.2018.EC z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia trwałego zarządu.

²⁸ O wartości 134.710 zł.

²⁹ Akt notarialny Rep. A Nr 6410/2017 z 12 września 2017 r.

³⁰ Decyzją GG.6844.7.2017.EC Starosty z 23 maja 2018 r.

³¹ Sporządzony odpowiednio 4 i 1,5 miesiąca przed datą decyzji Starosty w sprawie trwałego zarządu.

³² Odpowiednio 60,25 zł dla nieruchomości w Rozprzy i 134,71 zł dla nieruchomości w Woli Krzysztoporskiej

W okresie objętym kontrolą w Starostwie dokonano przeszacowania nieruchomości Skarbu Państwa, zlecając operaty szacunkowe dla 99 nieruchomości³³, tj. dla 20,7%³⁴ spośród wszystkich oddanych odpłatnie w trwały zarząd i dla 64%³⁵ oddanych wieczyste użytkowanie. Wydatki na przeprowadzenie wycen tych nieruchomości wyniosły 59,5 tys. zł, co stanowiło 40,1% dotacji otrzymanych od Wojewody Łódzkiego (145,5 tys. zł).

Badanie aktualizacji opłat 10 nieruchomości wykazało, że wyceny dokonywali uprawnieni rzeczoznawcy majątkowi, a podstawą do naliczania opłat za korzystanie z nieruchomości były sporządzone przez nich operaty szacunkowe.

(akta kontroli str. 15-19, 68-72)

Aktualizacje opłat rocznych przeprowadzane były: w latach 2015-2020 w przypadku nieruchomości będących w wieczystym użytkowaniu oraz w latach 2011-2018 w przypadku nieruchomości oddanych w trwały zarząd, z czego osiem w latach 2015-2018 i jedna³⁶ w 2011 r. Kierownik Wydziału Geodezji, Budownictwa i Rolnictwa wyjaśnił, że na 2020 r. była zaplanowana aktualizacja nieruchomości, ostatnio aktualizowanej w 2011 r. oraz nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym, ostatnio aktualizowanych w 2015 r., jednakże z uwagi na ogłoszony stan epidemii z powodu COVID-19, została przesunięta na rok 2021, a jej wykonanie warunkowane jest otrzymaniem dodatkowych środków z rezerwy celowej.

Ponadto, jak wynika z wyjaśnień Kierownika Wydziału Geodezji, Budownictwa i Rolnictwa, aktualizacje opłat rocznych przeprowadzano w miarę wysokości otrzymywanych środków z Budżetu Państwa, starając się by były dokonywane nie rzadziej niż co 5 lat, a informacje na temat kształtowania się cen nieruchomości na rynku uzyskiwano z Rejestru Cen Nieruchomości prowadzonego przez Dział Ewidencji Gruntów i Budynków Starostwa. Ponadto, w Starostwie prowadzono monitoring zmian urbanistycznych w pobliżu nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, które mogłyby wpłynąć na wartość nieruchomości gruntowej.

(akta kontroli str. 15-19, 68-72, 237, 968-984, 991-996)

W badanym okresie w 14 sprawach użytkownicy wieczystości złożyli odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim (SKO) w sprawie z zakresu wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa. W trzech sprawach, na podstawie przedstawionych przez użytkowników wieczystych kontroperatów, zawarta została ugoda i SKO ustaliło opłatę w nowej wysokości (niższej o 2,7 tys. zł³⁷), a w dwóch sprawach SKO oddaliło wniosek użytkownika wieczystego w sprawie ustalenia, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona. W pozostałych przypadkach, sprawa rozpatrywana jest przez sąd - w czterech sprawach przeciw od orzeczenia SKO wnieśli użytkownicy wieczystości, a w pięciu, przeciw wniósł Starosta Powiatu Piotrkowskiego.

(akta kontroli str. 238-244)

Na podstawie informacji uzyskanej z Urzędu Skarbowego w Piotrkowie Trybunalskim dotyczącej szacunkowej wartości 1m² działek przyjmowanych w rozliczeniach podatkowych w latach 2018-2020, w odniesieniu do 13 badanych

³³ Obejmując nimi 97 nieruchomości oddanych w wieczyste użytkowanie i dwie będące w trwałym zarządzie.

³⁴ Wartość średnia w kontrolowanym okresie.

³⁵ Wartość średnia w kontrolowanym okresie.

³⁶ Działka nr 528 o pow. 0,2300 ha, zlokalizowanej w Grabicy, w obrębie 009, będąca w trwałym zarządzie Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi.

³⁷ Ostatnie ustalenie wartości tych działek (łącznie na 35,3 tys. zł) miało miejsce w 2015 r. i wynikało z wyroków sądowych. Kolejna wycena miała miejsce w 2019 r. Oszacowana w jej wyniku wartość działek wyniosła 42,6 tys. zł i była o średnio 20,8% wyższa od ustalonej w 2015 r., natomiast wartość ustalona w wyniku ugody wyniosła łącznie 40 tys. zł, tj. średnio 93,7% wartości ustalonej w operatach szacunkowych w 2019 r.

nieruchomości (77 działek) ustalono, że w przypadku 11 nieruchomości (67 działek) ich wartość ustalona przez Starostwo była porównywalna (lub wyższa) ze średnią ceną podaną przez Urząd Skarbowy. W pozostałych dwóch przypadkach cena była niższa, przy czym:

- o nieruchomość w obrębie 008 Gorzkowice³⁸ objęto aktualizacją w 2019 r., jednak wskutek wniesienia sprzeciwu od orzeczeń Samorządowego Kolegium Odwoławczego, na dzień zakończenia kontroli toczyły się postępowania sądowe, a opłata naliczana była od ceny ustalonej w 2013 r.,
 - o dla nieruchomości o powierzchni 10,0306 ha w obrębie 0023 Raciborowice (działka nr 127/2), której wartość ustalono w 2018 r. na poziomie 367,5 tys. zł (3,66 zł/m²), wartość wyliczona na podstawie średnich cen podanych przez Urząd Skarbowy wyniosłaby 1.073,3 tys. zł (średnio 10,7 zł/m²), tj. byłaby wyższa o 705,7 tys. zł (o 190%) od wartości ustalonej przez Starostwo, co przy zachowaniu 3% stawki, mogłoby pozwolić na uzyskanie opłaty rocznej z tytułu jej użytkowania wieczystego w wysokości 32,2 tys. zł, tj. wyższej o 21,2 tys. zł.
- Kierownik Wydziału Geodezji, Budownictwa i Rolnictwa wyjaśnił, że aktualizacje opłat rocznych nieruchomości oddanych w trwały zarząd starano się przeprowadzać w sposób racjonalny. Wysokości opłat są niewielkie, na co wpływ przede wszystkim ma stawka procentowa opłat rocznych, wynosząca głównie 0,1%, a w przypadku jednej nieruchomości 0,3%. Dochody roczne z tego tytułu wynoszą łącznie 3,4 tys. zł, natomiast koszty sporządzenia opinii o wartości nieruchomości (operatu szacunkowego) wynoszą około 1 tys. zł. Przykładowo, w przypadku aktualizacji opłat w roku 2015, poniesione na wykonanie operatów szacunkowych koszty wyniosły 6,1 tys. zł, a wzrost rocznych dochodów po dokonanej aktualizacji wyniósł 1,3 tys. zł. W związku z powyższym w pierwszej kolejności dokonywane były wyceny nieruchomości do aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, z których uzyskuje się wyższe dochody.

(akta kontroli str. 68-72, 245-249, 991-996)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Starostwie nie opublikowano informacji o rozstrzygnięciu przetargu na sprzedaż lokalu nr 3 (działka 49/12, obręb Dobra Golesze gm. Wolbórz), wymaganej § 9 pkt 6 Regulaminu przetargów ustnych nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Kierownik Wydziału Geodezji, Budownictwa i Rolnictwa brak publikacji wyniku przetargu tłumaczył przeoczeniem wynikającym z natłoku spraw oraz presją czasu, aby zdążyć z wszelkimi czynnościami zmierzającymi do sfinalizowania sprzedaży lokali mieszkalnych.

(akta kontroli str. 189-209)

2. Jedna (z dwóch badanych) decyzja Starosty nr GG.6844.1.2018.EC z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia trwałego zarządu nie zawierała terminu zagospodarowania nieruchomości, tj. elementu wymaganego na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 6 ugn.

Jak wynika z wyjaśnień Kierownik Wydziału Geodezji, Budownictwa i Rolnictwa, termin ten został ujęty w porozumieniu zawartym 26 lipca 2017 r. pomiędzy Gminą Rozprza, Komendantem Wojewódzkim Policji w Łodzi i Skarbem Państwa – Starostą Powiatu Piotrkowskiego w sprawie budowy nowej siedziby dla Posterunku Policji w Rozprzy i z tej przyczyny nie został powtórzony w treści decyzji Starosty.

(akta kontroli str. 150-181)

³⁸ Działki 129/79, 129/77, 129/76, 129/78, 129/63, 129/69, 129/82, 129/80, 129/66 w obrębie 0008 Gorzkowice o łącznej powierzchni 8,5218 ha.

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów odbyło się zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o przekształceniu. W jednej z dwóch wydanych w badanym okresie decyzji dotyczących ustanowienia na nieruchomości Skarbu Państwa trwałego zarządu, nie ujęto terminu zagospodarowania nieruchomości, tj. elementu wymaganego na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 6 ugn. Ponadto, nie we wszystkich przypadkach przestrzegano wewnętrznych procedur sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. W jednym z trzech kontrolowanych przypadków nie opublikowano informacji o rozstrzygnięciu przetargu na sprzedaż lokalu, wymaganej § 9 pkt 6 Regulaminu przetargów ustnych nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu dokonywano sukcesywnie, ustalając w kontrolowanym okresie nową opłatę dla ponad 60% działek udostępnionych odpłatnie w ww. formach (99 spośród 192).

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynosiły 528,9 tys. zł na koniec 2018 r., 736,8 tys. zł na koniec 2019 r. i 674,7 tys. zł na koniec 2020 r. Stanowiły one odpowiednio 45,8%, 56,5% i 43,4% należności z tego tytułu, 100% należności pozostałych do zapłaty oraz 84,6%, 130,9% i 76,6% zrealizowanych dochodów. W porównaniu do kwoty zaległości na dzień 31 grudnia 2017 r. (448,6 tys. zł), w kolejnych latach były one wyższe odpowiednio o: 17,9%, 64,3% i 47,3%.

Najwyższe kwoty zaległości dotyczyły:

- opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, które wynosiły: 357 tys. zł na koniec 2017 r., 408,6 tys. zł na koniec 2018 r., 484 tys. zł na koniec 2019 r. oraz 436,4 tys. zł na koniec 2020 r.
- odsetek należnych z tytułu nieterminowych płatności, wynoszących 107,1 tys. zł na koniec 2018 r., 141,4 tys. zł na koniec 2019 r. oraz 160,4 tys. zł na koniec 2020 r. W kwocie odsetek dominowały odsetki z tytułu nieterminowych płatności za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, wynoszące odpowiednio: 103,9 tys. zł, 137,4 tys. zł i 155,6 tys. zł oraz stanowiące odpowiednio 97%, 97,2% i 97% łącznej kwoty zaległości z tego tytułu.

(akta kontroli str. 514-659)

3.2. W okresie objętym kontrolą w jednostce obowiązywała *Procedura windykacji należności cywilnoprawnych Skarbu Państwa i Powiatu Piotrkowskiego w Starostwie Powiatowym w Piotrkowie Trybunalskim*, wprowadzona Zarządzeniem Starosty nr 6 z dnia 10 lutego 2010 r. (dalej: „procedura windykacji”). W procedurze tej wskazano m.in., że w przypadku nieuiszczenia należności w terminie, pracownik Wydziału Finansowo-Księgowego niezwłocznie przygotowuje i przesyła dłużnikowi wezwanie do zapłaty pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego (§ 2 ust. 4 Procedury windykacji). W razie braku skutecznego doręczenia wezwania do zapłaty, kierowane jest ono do dłużnika ponownie. W przypadku braku zapłaty należności przez dłużnika w terminie określonym w wezwaniu do zapłaty, Wydział Finansowy niezwłocznie przekazuje do Biura Prawnego kserokopię wezwania do zapłaty ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru oraz dokument, z którego wynika obowiązek zapłaty należności (§ 3 ust. 1 Procedury windykacji), a niezwłocznie po

otrzymaniu kompletnej dokumentacji Biuro Prawne kieruje do sądu pozew o zapłatę (§ 4 ust. 2).

(akta kontroli str. 146-149)

Badaniem pod kątem prawidłowości egzekwowania zaległości objęto próbę sześciu dłużników posiadających najwyższe zaległości (33 pozycje)³⁹ w poszczególnych latach objętych kontrolą, których łączna kwota (wraz z odsetkami) na dzień 1 stycznia 2018 r. wynosiła 367,9 tys. zł (82% łącznej kwoty zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na ten dzień), zaś na 31 grudnia 2020 r. 549,4 tys. zł (81,4%).

Badanie wykazało, że:

- zaległości te dotyczyły nieuregulowanych opłat z tytułu wieczystego użytkowania za lata 2011-2019 w łącznej wysokości 402,8 tys. zł wraz z należnymi na dzień 31 grudnia 2020 r. odsetkami w kwocie 146,6 tys. zł,
- kwota 271,8 tys. zł⁴⁰ objęta była działaniami windykacyjnymi podjętymi przed kontrolowanym okresem, z czego w przypadku zaległości na łączną kwotę 144,3 tys. zł⁴¹ w latach 2014-2018 komornicy sądowi umorzyli postępowania z uwagi na bezskuteczność egzekucji,
- w latach 2018-2020 wierzyciel podejmował czynności windykacyjne w odniesieniu do zaległości za lata 2017-2019 na łączną kwotę 277,6 tys. zł⁴²,
- wszystkim dłużnikom wystawiono wezwania do zapłaty, z czego 14 wezwań na kwotę 182,2 tys. zaległości głównej wystawionych zostało w okresie objętym kontrolą. Pierwsze wezwania (10 szt.) wystawiano po upływie od 17 dni do niemal 5 miesięcy od daty wymaganej płatności (średnio 63,6 dnia). Wobec zaległości w kwocie 94,9 tys. zł⁴³, poza wysłaniem w latach 2016-2017 wezwań do zapłaty, do 31 grudnia 2020 r. nie podjęto żadnych działań windykacyjnych. Sytuacja ta dotyczyła:
 - o kwoty 59,5 tys. zł⁴⁴ za lata 2016-2017, która objęta była postępowaniem restrukturyzacyjnym otwartym w grudniu 2017 r.⁴⁵,
 - o kwoty 27,4 tys. zł⁴⁶ za 2018 r., wobec której dopiero w dniu 16 marca 2021 r. (w trakcie kontroli) złożono w sądzie pozew o zapłatę w postępowaniu upominawczym, tj. po niemal 3 latach od daty jej powstania,
 - o kwoty 8,0 tys. zł⁴⁷ stanowiącej zaległości dwóch dłużników, przedawnionej odpowiednio z końcem roku 2019 (4,3 tys. zł) i 2020 (3,7 tys. zł),
- w celu uzyskania nakazu zapłaty wierzyciel występował o zastosowanie egzekucji sądowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego⁴⁸. Po doręczeniu wydanego przez sąd nakazu zapłaty, wierzyciel występował o nadanie klauzuli wykonalności. Tak uzyskany

³⁹ Kontrolą objęto łącznie 33 pozycje zaległości, w tym: jeden podmiot za poszczególne lata z okresu 2012-2017 w łącznej kwocie 106,4 tys. zł należności głównej i 42,7 tys. zł odsetek, jeden podmiot za lata 2018 i 2019 w łącznej kwocie 46,3 tys. zł należności głównej i 6,8 tys. zł odsetek, jeden podmiot za poszczególne lata z okresu 2016-2019 w łącznej kwocie 166,3 tys. zł i 44,1 tys. zł odsetek, jeden podmiot za poszczególne lata okresu 2016-2019 w łącznej kwocie 11,1 tys. zł należności głównej (w tym 2,7 tys. zł odziedziczonej) i 2,1 tys. zł odsetek, jeden podmiot za poszczególne lata 2012-2019 w łącznej kwocie 22,6 tys. zł i 8,8 tys. zł odsetek oraz jeden podmiot za poszczególne lata 2011-2014 w łącznej kwocie 50,1 tys. zł i 42,2 tys. zł odsetek.

⁴⁰ W tym 173,4 tys. zł należności głównej oraz 98,4 tys. zł odsetek.

⁴¹ W tym 83,6 tys. zł należności głównej i 60,6 tys. zł odsetek.

⁴² W tym 299,3 tys. zł należności głównej oraz 48,3 tys. zł odsetek.

⁴³ W tym 75,7 tys. zł należności głównej i 19,2 tys. zł odsetek.

⁴⁴ W tym 46,3 tys. zł należności głównej i 13,2 tys. zł odsetek.

⁴⁵ Postanowienie Sądu Rejonowego w Piotrkowie Tryb. - sygn. akt V GR 6/17 z 4.12.2017 r.

⁴⁶ W tym 23,2 tys. zł należności głównej i 4,2 tys. zł odsetek.

⁴⁷ W tym 6,2 tys. zł należności głównej i 1,8 tys. zł odsetek (w 2016 r. i 2017 r.),

⁴⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.

tytuł wykonawczy przedkładał komornikowi z wnioskiem o prowadzenie postępowania egzekucyjnego.

W badanym okresie wierzyciel skierował dziewięć pozwów o zapłatę w postępowaniu upominawczym⁴⁹, złożył sześć wniosków o nadanie klauzuli wykonalności, a do egzekucji skierował jeden tytuł wykonawczy. Pozwy składano po upływie od 3,5 miesiąca do 3,5 roku od daty przekazania informacji o zaległości z Wydziału Finansowo-Księgowego (średnio 12,7 m-ca), a wnioski o nadanie klauzuli wykonalności – do miesiąca od daty nakazu zapłaty⁵⁰ lub daty jego doręczenia do Starostwa (średnio ponad rok).

Dodatkowo, w 2021 r., tj. w trakcie kontroli, wierzyciel wystąpił z pozwem o zapłatę zaległości powstałej w 2018 r. (na kwotę 23,2 tys. zł należności głównej), trzema wnioskami o nadanie klauzuli wykonalności (w tym dwóm nakazom zapłaty uzyskanym w 2020 r.⁵¹ i jednemu uzyskanemu w 2014 r.⁵²) oraz skierował do egzekucji cztery tytuły wykonawcze (na kwotę 16,6 tys. zł należności głównej), w tym jeden doręczony do Starostwa w 2015 r. Z uwagi na podjęcie z dłużnikiem negocjacji i deklarację spłaty zadłużenia, w przypadku jednego nakazu zapłaty, wydanego 30 grudnia 2019 r. i dotyczącego zaległości na kwotę 44,7 tys. zł należności głównej, Biuro Prawne Starostwa nie wystąpiło z wnioskiem o nadanie klauzuli wykonalności;

- we wszystkich sprawach przypisów odsetek od nieuregulowanych w terminie zaległości dokonywano w okresach kwartalnych;
- w wyniku podejmowanych działań windykacyjnych i egzekucyjnych w kontrolowanym okresie jeden dłużnik spłacił łącznie 55,7 tys. zł⁵³.
Od pozostałych dłużników nie wyegzekwowano żadnych kwot.

We wszystkich etapach podejmowanych działań windykacyjnych stwierdzono opóźnienia, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

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

(akta kontroli str. 660-671, 733-873)

W Starostwie nie korzystano w badanym okresie z możliwości hipotecznego zabezpieczenia zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Kontrola działań windykacyjnych podejmowanych wobec sześciu dłużników posiadających najwyższe zaległości z tytułu użytkowania nieruchomościami Skarbu Państwa wykazała, że Starosta złożył tylko jeden wniosek o ustanowienie hipoteki przymusowej (w 2014 r.).

Jak wyjaśnił Starosta Powiatu Piotrkowskiego, wynikało to z uznania sądowego dochodzenia należności za wystarczające.

Nie korzystano również – w przypadku zaległości spółek prawa handlowego – z możliwości przeniesienia odpowiedzialności na członków zarządów tych spółek na podstawie art. 299 §1 Kodeksu spółek handlowych.

(akta kontroli str. 733-741, 997-1004)

Zgodnie z wymogiem procedury windykacji, w ramach prowadzonego monitoringu należności, Skarbnik Powiatu przekazywał do Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami kwartalne zestawienia sald należności wraz ze sprawozdaniem z wykonania zadań windykacyjnych należności za udostępnione nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto kierował do Wydziału Organizacyjnego (Biura Prawnego) zapytania w sprawie przebiegu egzekucji dla kontrahentów

⁴⁹ Obejmując nimi zaległości na łączną kwotę 250,3 tys. zł, w tym 44,1 tys. zł odsetek.

⁵⁰ W przypadku braku w aktach sprawy dokumentu potwierdzającego datę doręczenia nakazu zapłaty, termin liczono od daty wydania tego nakazu.

⁵¹ Na kwotę 36,2 tys. zł należności głównej.

⁵² Na kwotę 11,5 tys. zł należności głównej.

⁵³ W tym 47,1 tys. zł należności głównej i 8,6 tys. zł odsetek.

zalegających m.in. z należnościami z tytułu użytkowania wieczystego. Informację o stanie spraw otrzymał dopiero w dniu 8 października 2019 r.

Biuro Prawne Starostwa nie sporządzało kwartalnych zestawień prowadzonych czynności sądowych dotyczących wierzytelności przekazanych z Wydziału Finansowo-Księgowego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zestawienie takie, wg stanu na koniec 2020 r., sporządzono dopiero w trakcie kontroli.

(akta kontroli str. 146-149, 733-741, 920-947)

3.3. Na koniec grudnia 2020 r. w Starostwie wykazywano zaległości z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa dwóch podmiotów gospodarczych objętych postępowaniem upadłościowym i likwidacyjnym, na łączną kwotę 10,1 tys. zł należności głównej (odpowiednio za lata 2012-2013 oraz za lata 2014-2019). W przypadku jednego z podmiotów Starosta dokonał zgłoszenia wierzytelności w likwidacji, w tym: 4 sierpnia 2017 r. kwoty 3,2 tys. zł obejmującej zaległości za lata 2014-2017 (w tym 2,7 tys. zł należności głównej) oraz w dniu 25 marca 2021 r. kwoty 1,4 tys. zł (oraz odsetek naliczonych do dnia zapłaty) dotyczącej zaległości za lata 2018-2019. Wierzytelność drugiego z podmiotów (5,9 tys. zł)⁵⁴ przedawniła się z dniem 1 kwietnia 2015 r. (0,5 tys. zł) i 1 kwietnia 2016 r. (5,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 610-665, 677-718, 997-1004)

Łączna kwota ujętych na koniec 2020 r. w ewidencji księgowej Starostwa przedawnionych zaległości z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste wynosiła 18,9 tys. zł, w tym 15,5 tys. zł należności głównej.

Oprócz wspomnianej wyżej kwoty 5,9 tys. zł powstałych w latach 2012 i 2013 zaległości podmiotu w upadłości, kwota zaległości przedawnionych wskutek braku podjęcia kolejnych działań windykacyjnych obejmowała:

- kwotę 8,0 tys. zł (w tym 6,2 tys. zł należności głównej), dotyczącą zaległości objętych badaniem próby sześciu dłużników posiadających najwyższe zaległości, przedawnionej odpowiednio z końcem roku 2019⁵⁵ i 2020⁵⁶,
- kwotę 4,9 tys. zł dotyczącą zaległości 6 osób fizycznych za lata 2013-2017, przedawnionych w latach 2016-2019.

Zaległości te nie zostały umorzone ani objęte odpisem aktualizującym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 672-706)

3.4. W kontrolowanym okresie nie dokonywano odpisów aktualizujących oraz – z jednym wyjątkiem – nie umarzono należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Analizą w tym zakresie objęto trzech z sześciu dłużników posiadających najwyższe zaległości. Analizowane zaległości istniały od 2011 r., wynosiły 272,7 tys. zł⁵⁷, stanowiły 40,4% zaległości ogółem na koniec 2020 r., a dłużnicy w badanym okresie nie wnieśli żadnej wpłaty. W części pozycji (na łączną kwotę 144,3 tys. zł) w latach w latach 2014-2018 organ prowadzący egzekucję stwierdził jej bezskuteczność.

We wszystkich sprawach istniały przesłanki do dokonania odpisu aktualizującego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 733-741, 874-878, 880, 997-1004)

Na podstawie Zarządzenia 47/2018 Starosty Powiatu Piotrkowskiego z dnia 31 grudnia 2018 r. z ewidencji księgowej Starostwa odpisana została kwota 25,5 tys. zł dotycząca powstałych głównie przed 2011 r., nieściągalnych zaległości

⁵⁴ Za lata 2012-2013.

⁵⁵ Kwota 4,3 tys. zł, w tym 3,3 tys. zł należności głównej.

⁵⁶ Kwota 3,7 tys. zł, w tym 2,3 tys. zł należności głównej.

⁵⁷ Z tego należność główna 179 tys. zł i odsetki 93,7 tys. zł.

z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, przedsiębiorstwa wykreślonego z KRS w 2017 r.

Operacja ta nie została poprzedzona uzyskaniem zgody od Wojewody Łódzkiego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 719-732, 997-1004)

3.5. W badanym okresie do Starostwa nie wpłynęły wnioski w sprawie odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ustalenia nowych terminów wnoszenia opłat rocznych.

(akta kontroli str. 948, 991-995)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Starostwie z opóźnieniem podejmowano działania mające na celu wyegzekwowanie zaległości, czym naruszono postanowienia art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych oraz zasady określone w obowiązującej w Starostwie Procedurze windykacji. Nieprawidłowość dotyczyła wszystkich sześciu objętych kontrolą dłużników, posiadających na koniec 2020 r. zaległości z tytułu użytkowania wieczystego na łączną kwotę 277,6 tys. zł (kwota dochodzona w kontrolowanym okresie wraz z odsetkami na koniec 2020 r.), wobec których stwierdzono, że:

- pięć z 14 wezwań do zapłaty na kwotę 10,3 tys. zł⁵⁸ zaległości głównej wystawionych zostało po upływie od 2 do niemal 5 miesięcy od daty wymaganej płatności⁵⁹, tj. z naruszeniem § 2 pkt 4 procedury windykacji, która zobowiązywała do niezwłocznego wystawiania takich wezwań;
- wszystkie dziesięć pozwów o zapłatę należności na łączną kwotę 277,6 tys. zł skierowano do sądu po upływie od 3,5 miesięcy do ponad 3 lat od daty przekazania informacji o zaległości z Wydziału Finansowo-Księgowego, tj. z naruszeniem § 4 pkt 2 procedury windykacji, która zobowiązywała do niezwłocznego występowania z pozwami o nakaz zapłaty po otrzymaniu dokumentacji z Wydziału Finansowo-Księgowego;
- w odniesieniu do trzech z dziewięciu nakazów zapłaty (dotyczących zaległości na łączną kwotę 59,3 tys. zł) wnioski o nadanie klauzuli wykonalności złożono po upływie od 7,5 miesiąca do niemal 6,5 roku od wydania tych nakazów, co było działaniem nierzetelnym;
- w przypadku zaległości za 2014 r. (na kwotę 4 tys. zł), objętej tytułem wykonawczym opatrzonym klauzulą wykonalności z dnia 11 czerwca 2015 r. i doręczonym do Starostwa przy piśmie z 15 czerwca 2015 r., wniosek o wszczęcie egzekucji złożono u komornika dopiero w toku kontroli (w dniu 9 marca 2021 r.), tj. po niemal 5 latach i 10 miesiącach od daty jego uzyskania, co było działaniem nierzetelnym;
- w konsekwencji dopuszczono do przedawnienia zaległości na łączną kwotę 8 tys. zł.

Jak wyjaśnił Starosta Powiatu Piotrkowskiego, przyczyną powyższych nieprawidłowości było niedopełnienie obowiązków przez pracownika Wydziału Finansowo-Księgowego, odpowiedzialnego za wystawianie wezwań do zapłaty oraz zaniedbania i zaniechania pracownika Wydziału Organizacyjnego, odpowiedzialnego za prowadzenie spraw związanych z windykacją należności cywilnoprawnych Skarbu Państwa i Powiatu Piotrkowskiego w Starostwie.

⁵⁸ W tym wobec zaległości: za 2018 r. z terminem zapłaty do 2.04.2018 r. w łącznej wysokości 3,8 tys. zł oraz za 2019 r. z terminem zapłaty 1.04.2019 r. w łącznej wysokości 6,5 tys. zł.

⁵⁹ Wezwania wystawiane były wobec zaległości: za 2018 r. w dniach po 98 i 127 dniach po upływie daty wymaganej płatności, a za 2019 r. po 59, 60 i 148 dniach po upływie daty wymaganej płatności.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że już w styczniu 2019 r.⁶⁰ audytor wewnętrzny Starostwa zalecał i rekomendował m.in.:

- prowadzenie bieżącej analizy wszystkich należności, w tym należności przeterminowanych, w celu zapobiegnięcia ich przedawnieniu,
- uzupełnienie, doprecyzowanie, uszczegółowienie procedury windykacji należności Skarbu Państwa i Powiatu Piotrkowskiego, tak aby była odpowiednia, adekwatna dla potrzeb urzędu oraz aby zapewniała uniknięcie ryzyka uszczuplenia dochodów budżetowych wskutek braku podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności wynikających z braku stosownych regulacji wewnętrznych.

(akta kontroli str. 672-676, 733-873, 947-919, 997-1004)

2. W księgach rachunkowych Starostwa (z jednym wyjątkiem, opisanym w punkcie 3 nieprawidłowości) nie spisano przedawnionych i nieściągalnych należności z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste, w tym:
 - o zaległości podmiotu w upadłości, powstałych w latach 2012 i 2013 i przedawnionych z dniem 1 kwietnia 2015 r. (0,5 tys. zł) i 1 kwietnia 2016 r. (5,4 tys. zł),
 - o zaległości dwóch z sześciu dłużników posiadających najwyższe zaległości, objętych badaniem, przedawnionej z końcem roku 2019 (4,3 tys. zł)⁶¹,
 - o zaległości sześciu osób fizycznych za lata 2013-2017, przedawnionych w latach 2016-2019 (4,9 tys. zł).

Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 2, art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶².

Jak wyjaśnił Starosta Powiatu Piotrkowskiego, nie występowało do Wojewody Łódzkiego z wnioskami o wyrażenie zgody na umorzenie i spisanie nieściągalnych lub przedawnionych zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a zaległości te uległy przedawnieniu z uwagi na zaniebdania i zaniechania pracownika Wydziału Organizacyjnego, odpowiedzialnego za prowadzenie spraw związanych z windykacją należności cywilnoprawnych Skarbu Państwa i Powiatu Piotrkowskiego w Starostwie.

(akta kontroli str. 672-676, 733-873, 997-1004)

3. Z dniem 31 grudnia 2018 r. została umorzona i spisana z ksiąg rachunkowych Starostwa kwota 25,5 tys. zł, dotycząca powstałych głównie przed 2011 r., nieściągalnych zaległości przedsiębiorstwa wykreślonego z KRS w 2017 r. z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa. Umorzenia dokonano na podstawie Zarządzenia 47/2018 Starosty Powiatu Piotrkowskiego z dnia 31 grudnia 2018 r. Umorzenie i spisanie z ewidencji księgowej tej kwoty stanowiło naruszenie art. 12a ust. 2 pkt 1 ugn, zgodnie z którym, w okresie od sierpnia 2017 r. do sierpnia 2019 r. do umarzania był uprawniony Wojewoda.

Starosta Powiatu Piotrkowskiego wyjaśnił m.in., że uznano, iż zgoda Wojewody nie jest wymagana w stosunku do należności objętych postępowaniem upadłościowym, zakończonym niezaspokojeniem wierzytelności Skarbu Państwa w sytuacji, gdy wykreślenie dłużnika z rejestru przedsiębiorców skutkowało brakiem możliwości dalszego dochodzenia należności.

(akta kontroli str. 577-595, 719-732, 997-1004)

4. W księgach rachunkowych Starostwa nie dokonano przypisu części należnych od dłużników odsetek w łącznej kwocie 2,9 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz

⁶⁰ W wyniku realizacji zadania AW.1720.3.2018 (wynik audytu i zalecenia z dnia 18 stycznia 2019 r.).

⁶¹ Ponadto na koniec 2020 r. przedawnieniu uległa kwota 3,7 tys. zł.

⁶² Dz.U. z 2021 r. poz. 217.

planów kont⁶³. 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. Kontrola wykazała, że nie naliczono i nie ujęto w ewidencji księgowej za 2020 r. odsetek od nieterminowo wniesionej opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (rozdz. 70005, § 0760), należnej za 2019 r. i za 2020 r. (z terminem zapłaty odpowiednio do 29 lutego 2020 r. i 30 czerwca 2020 r.). Odsetki naliczone zostały i ujęte dopiero w dniu 31 stycznia 2021 r. w księgach rachunkowych roku 2021.

Inspektor w Zespole Księgowości w Wydziale Finansowo-Księgowym Starostwa, odpowiedzialna za prowadzenie księgi głównej i kont analitycznych dochodów Skarbu Państwa z tytułu zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa wyjaśniła, że stwierdzona nieprawidłowość wynikała z błędnej interpretacji przepisu zmieniającego – w związku z pandemią COVID-19 - termin wnoszenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego i omyłkowego przyjęcia tego terminu dla kontrahentów wnoszących opłaty przekształceniowe. Jednocześnie Skarbnik Powiatu wskazał, że wynikała ona z niedopełnienia obowiązków przez ww. pracownika.

(akta kontroli str. 660-671, 881-885)

5. W Starostwie nie dokonywano odpisów aktualizujących należności, pomimo przesłanek w tym zakresie, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1, art. 24 ust. 1 i 2 i art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości, § 10 ust. 1 i ust. 4 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont, a także pkt 6 Załącznika nr 6 do Zarządzenia nr 9/2017 Starosty Powiatu Piotrkowskiego z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości.

Na badanych próbach spraw stwierdzono, że odpisów nie utworzono m.in. dla:

- zaległości na łączną kwotę na łączną kwotę 144,3 tys. zł, wobec której organ prowadzący egzekucję stwierdził bezskuteczność,
- zaległości przedawnionych, które na koniec 2020 r. wyniosły łącznie 18,9 tys. zł.

Skarbnik Powiatu wyjaśnił, że brak odpisów aktualizacyjnych wynikał z błędnej interpretacji przepisów przez pracownika Wydziału Finansowo-Księgowego Starostwa i zapowiedział opracowanie procedury do dokonania prawidłowego odpisu aktualizującego. Natomiast Inspektor w Zespole Księgowości w Wydziale Finansowo-Księgowym, odpowiedzialna za prowadzenie księgi głównej i kont analitycznych dochodów Skarbu Państwa z tytułu zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa wyjaśniła, że nie dokonywała odpisów w wyniku zasugerowania się, że przedmiotowe należności mogą być dochodzone do skutku i termin ich przedawnień jeszcze nie minął oraz zapowiedziała przeprowadzenie w najbliższym czasie, szczegółowej analizy zaległości.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że już w styczniu 2019 r.⁶⁴ audytor wewnętrzny Starostwa zwrócił uwagę na brak dokonywania odpisów aktualizujących należności.

(akta kontroli str. 281-357, 947-919, 997-1013)

6. W badanym okresie Biuro Prawne Starostwa nie sporządzało kwartalnych zestawień prowadzonych czynności sądowych dotyczących wierzytelności przekazanych z Wydziału Finansowo-Księgowego. Stanowiło to naruszenie § 4

⁶³ 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).

⁶⁴ W wyniku realizacji zadania AW.1720.3.2018 (wynik audytu i zalecenia z dnia 18 stycznia 2019 r.).

pkt 4 Zarządzenia Nr 6 Starosty Powiatu Piotrkowskiego z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia procedur windykacji należności Skarbu Państwa i Powiatu Piotrkowskiego w Starostwie Powiatowym w Piotrkowie Trybunalskim. Informacja taka została sporządzona dopiero w dniu 19 stycznia 2021 r. i dotyczyła czynności sądowych oraz egzekucji komorniczych prowadzonych w IV kwartale 2020 r.

Jak wyjaśnił Starosta Powiatu Piotrkowskiego, brak takich zestawień wynikał z zaniedbania i zaniechania pracownika Wydziału Organizacyjnego, odpowiedzialnego za prowadzenie spraw związanych z windykacją należności cywilnoprawnych Skarbu Państwa i Powiatu Piotrkowskiego w Starostwie.

(akta kontroli str. 146-149, 932-947, 997-1004)

Stwierdzony w wyniku kontroli brak koordynacji zadań pomiędzy komórkami organizacyjnymi w zakresie windykacji należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zdaniem Starosty Powiatu Piotrkowskiego, wynikał z niespójności przepisów wewnętrznych oraz braku doprecyzowania i określenia procesu windykacji, wraz z informacją zwrotną o każdym etapie postępowania, aż do jego zakończenia.

(akta kontroli str. 997-1004)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starostwa w badanym zakresie.

W ocenie NIK, funkcjonujący w Starostwie sposób dochodzenia zaległości był niezgodny z obowiązującą w tym zakresie Procedurą windykacji oraz naruszał uregulowania ustawowe.

Zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa dochodzone były opieszale, w sposób niezgodny z zasadami określonymi w Procedurze windykacji oraz w ustawie o finansach publicznych. Nieprawidłowości dotyczyły wszystkich sześciu objętych kontrolą spraw, na łączną kwotę 277,6 tys. zł dochodzonych w badanym okresie zaległości (41,1% zaległości na koniec 2020 r.). Stwierdzono opóźnienia w wystawianiu wezwań do zapłaty (do niemal 5 miesięcy), kierowaniu pozwów do sądu (do ponad 3 lat) i wniosków o nadanie klauzuli wykonalności (do niemal 6,5 roku) oraz kierowaniu wniosków o wszczęcie egzekucji (do 5 lat i 10 miesięcy). W konsekwencji w kontrolowanym okresie dopuszczono do przedawnienia zaległości w kwocie 8 tys. zł.

W Starostwie nieprawidłowo wyceniano należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Pomimo przesłanek w tym zakresie, w księgach rachunkowych nie dokonywano odpisów aktualizujących należności, nie spisywano (poza jednym wyjątkiem) nieściągalnych i przedawnionych zaległości, w odniesieniu do których wyczerpano wszelkie środki prawne ich dochodzenia, jak również nie przypisano części odsetek, co miało wpływ na sprawozdawczość roczną i było niezgodne z obowiązującymi przepisami. Jedną zaległość umorzono z naruszeniem zasad określonych w ugn.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Z uzyskanych w badanym okresie dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, na rachunek dysponenta części przekazano odpowiednio: 471,9 tys. zł w 2018 r., 426,6 tys. zł w 2019 r. i 602,5 tys. zł w 2020 r., a na rzecz Starostwa potrącono 153,4 tys. zł w 2018 r., 136,5 tys. zł w 2019 r. i 278,6 tys. zł w 2020 r.

Kwoty udziałów Starostwa naliczone zostały prawidłowo i wynosiły odpowiednio:

- 25% w przypadku wpływów osiąganych ze sprzedaży oraz opłat pobieranych w związku z realizacją zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wraz z odsetkami za nieterminowe wnoszenie tych należności (zgodnie z art. 23 ust. 3 ugn i art. 12 ustawy 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 terytorialnego⁶⁵), a w II półroczu 2020 r uwzględniały dyspozycję art. 15 zzzga ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶⁶, zgodnie z którym od wpływów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa osiąganych w okresie od 24 czerwca 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. potrąca się 50% środków, które stanowią dochód powiatu.

Na próbie dochodów⁶⁷, które wpłynęły na rachunek Starostwa w marcu i kwietniu w roku 2018, 2019 i 2020 ustalono, że kwoty udziałów Skarbu Państwa odprowadzane były na rachunek bankowy dysponenta części budżetowej w terminach określonych w art. 255 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 262-357, 409-513)

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. W badanym okresie kwartalne sprawozdania budżetowe Rb-27 ZZ były sporządzone i przekazywane do odbiorców w terminach określonych w załączniku nr 40 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶⁸.

(akta kontroli str. 260-261)

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. Wykazane w sprawozdaniach plany były zgodne z uchwałami budżetowymi (po zmianach), a dane dotyczące: należności, dochodów uzyskanych, przekazanych, zaległości i nadpłat⁶⁹ wynikały z ewidencji księgowej.

⁶⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 38.

⁶⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.

⁶⁷ W łącznej kwocie 1.040,2 tys. zł.

⁶⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm.

⁶⁹ Za wyjątkiem sprawozdania RB-27ZZ za rok 2019, w którym nadpłatę w kwocie 6,19 zł z tytułu opłaty za wieczyste użytkowanie omyłkowo wykazano w § 0760, zamiast w § 0550.

W ewidencji tej nie dokonano przypisu części należnych odsetek, jak również wykazywano przedawnione i nieściągalne zaległości, co miało wpływ na stany należności i zaległości prezentowane w tych sprawozdaniach (szerzej opisano w obszarze 3 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 80-103, 262-357, 672-676)

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 27 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,

a także 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. 22, 949-953)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Kwartalne sprawozdania budżetowe Rb-27 ZZ, a także roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa sporządzane były terminowo. Sprawozdania 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 tych nie zaewidencjonowano jednak części należnych odsetek, jak również nie spisano przedawnionych i nieściągalnych należności, co miało wpływ na stany należności i zaległości prezentowane w sprawozdaniach Rb-27 ZZ.

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 uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych do zaległości z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa w celu niedopuszczenia do ich przedawnienia.
2. Naliczanie i przypisywanie odsetek od nieterminowo wniesionych opłat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w wymaganych terminach.
3. Weryfikację zaległości pod kątem stopnia prawdopodobieństwa nieściągalności i rzetelne dokonywanie bilansowej wyceny należności, poprzez ujęcie w księgach rachunkowych Starostwa stosownych odpisów aktualizujących.

4. Umorzenie przedawnionych i nieściągalnych zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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

Agnieszka Tomalska
Główny specjalista k.p


podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektora
Piotr Walczak


podpis