

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KIELCACH

LKI 41013-04

Nr ewid. 166/2004/P/04/147/LKI

I n f o r m a c j a **o wynikach kontroli** **gospodarowania przez starostów** **nieruchomościami stanowiącymi** **własność Skarbu Państwa na terenie** **województwa świętokrzyskiego w latach** **2001 – 2004 (I kwartał)**

Misją *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja
o wynikach kontroli gospodarowania przez starostów
nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu
Państwa na terenie województwa świętokrzyskiego
w latach 2001 – 2004 (I kwartał)**

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach

Tadeusz Poddębniak

Zatwierdzam:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Szwedowski

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel/fax 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

S p i s t r e ś c i

| | |
|--|-----------|
| 1. Wprowadzenie..... | 4 |
| 2. Podsumowanie wyników kontroli..... | 6 |
| 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności | 6 |
| 2.2. Synteza wyników kontroli | 7 |
| 2.3. Uwagi końcowe i wnioski | 11 |
| 3. Ważniejsze wyniki kontroli..... | 13 |
| 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych | 13 |
| 3.1.1. Przepisy dotyczące geodezji i kartografii | 13 |
| 3.1.2. Przepisy dotyczące gospodarki nieruchomościami | 13 |
| 3.1.3. Przepisy dotyczące finansów publicznych | 16 |
| 3.1.4. Przepisy dotyczące rachunkowości | 17 |
| 3.1.5. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych | 18 |
| 3.2. Istotne ustalenia kontroli | 19 |
| 3.2.1. Ewidencja nieruchomości | 19 |
| 3.2.2. Ewidencja należności | 25 |
| 3.2.3. Windykacja należności | 31 |
| 3.2.4. Planowanie i sprawozdawczość | 36 |
| 3.2.5. Odprowadzanie dochodów | 38 |
| 4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli..... | 39 |
| 4.1. Przygotowanie kontroli | 39 |
| 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli | 39 |
| 5. Załączniki | 43 |
| 5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek | 43 |
| 5.2. Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za działalność objętą kontrolą | 44 |
| 5.3. Wykaz aktów prawnych | 45 |
| 5.4. Wykaz organów, którym przekazano <i>Informację</i> | 47 |

1. Wprowadzenie

Temat kontroli

Gospodarowanie przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa na terenie województwa świętokrzyskiego w latach 2001 – 2004 (I kwartał).

Numer kontroli

P/04/147

Rodzaj kontroli

Kontrola planowa, niekoordynowana, podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Podjęcie decyzji o przeprowadzeniu kontroli gospodarowania przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa na terenie województwa świętokrzyskiego, uzasadniały wyniki wcześniejszych kontroli NIK dotyczących realizacji należności z tytułu sprzedaży i odpłatnego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa¹, prawidłowości tworzenia i gospodarowania zasobem geodezyjnym i kartograficznym² oraz wykonania budżetu państwa w części 85/26 – województwo świętokrzyskie³, wskazujące na występowanie nieprawidłowości w zakresie gospodarowania tymi nieruchomościami.

Ponadto ranga problematyki dotyczącej pozyskiwania dochodów budżetu państwa uzasadniała podjęcie kontroli w tym obszarze.

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji zadań starostów w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym zwłaszcza w zakresie pozyskiwania i przekazywania wojewodzie dochodów z tytułu sprzedaży i udostępniania tych nieruchomości.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli

Tematyka kontroli zakładała zbadanie między innymi:

- prowadzenia ewidencji nieruchomości,
- określania należności na podstawie umów i decyzji w sprawie udostępniania i sprzedaży nieruchomości,

¹ P/00/017

² P/02/081

³ P/01/148, P/02/143, P/03/144

- sporządzania planów dochodów oraz sprawozdań z wykonania dochodów,
- windykacji zaległych należności od podmiotów korzystających z nieruchomości,
- przekazywania wojewodzie dochodów uzyskanych z tytułu opłat za udostępnianie i sprzedaż nieruchomości,
- wykorzystania dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej przeznaczonych na finansowanie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Zakres podmiotowy i termin przeprowadzenia kontroli

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 15 kwietnia 2004 r. do 31 lipca 2004 r.

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2001 – 2003 i I kwartał 2004 r.

Kontrolą objęto 5 starostw powiatowych oraz 1 urząd miasta na prawach powiatu.

Szczegółowy wykaz jednostek objętych kontrolą zamieszczono w punkcie 5.1. niniejszej Informacji.

Kontrole w jednostkach przeprowadzono z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

W *Informacji* wykorzystano ustalenia kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Kielcach w zakresie wykonania budżetu państwa w 2003 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie (P/03/144) oraz dane uzyskane w związku z kontrolą, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, ze Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie planowania i realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, posiadania informacji dotyczących zasobów nieruchomości Skarbu Państwa na terenie województwa oraz trybu ustalania dla poszczególnych jednostek wysokości dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej przeznaczonych na finansowanie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

⁴ jt. Dz. U. z 2001 r. nr 85, poz. 937 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że starostowie⁵ w sposób nierzetelny, niegospodarny oraz nielegalny ewidencjonowali i gospodarowali nieruchomościami, w stosunku do których, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶, są reprezentantami Skarbu Państwa.

Stosowane komputerowe programy ewidencji gruntów i budynków Skarbu Państwa, zaprojektowane tylko do wymogów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷ oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁸, uniemożliwiały wyodrębnienie nieruchomości, w stosunku do których starosta jest organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania. W związku z tym, przy uwzględnieniu nierzetelnego – w znacznym stopniu – ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, starostowie nie posiadali pełnego rozeznania w zakresie nieruchomości, którymi powinni gospodarować zgodnie z zasadą prawidłowej gospodarki, określoną w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Żaden ze skontrolowanych starostów nie prowadził ewidencji pozwalającej na wyodrębnienie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Spośród 26.064 działek Skarbu Państwa, którymi gospodarowali skontrolowani starostowie, tylko 23,9 % zostało udostępnionych do odpłatnego korzystania. Ponadto w niewielkim zakresie dokonywano aktualizacji stawek rocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomościami (8,3 % udostępnionych nieruchomości). Świadczy to o niewielkiej dbałości w zakresie pozyskiwania dochodów budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nierzetelne planowanie oraz niepełne wykorzystanie dotacji celowych, przeznaczonych na finansowanie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Dotacje te nie zapewniały sfinansowania wszystkich niezbędnych do wykonania zadań, a jednak 5 starostów zwróciło niewykorzystane dotacje w kwocie 158.127 zł. Zwrotu niewykorzystanych dotacji dokonano, pomimo podjęcia jedynie w minimalnej skali działań zmierzających

⁵ tego rodzaju ogólne określenie oznacza, że dotyczy ono również Prezydenta Miasta Kielce

⁶ jt. Dz. U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 ze zm.

⁷ jt. Dz. U. z 2000 r. nr 100, poz. 1086 ze zm.

⁸ Dz. U. nr 38, poz. 454

do uregulowania stanu prawnego nieruchomości (działania takie podjęto wobec 0,9 % nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym).

Plany dochodów sporządzane przez starostów nie uwzględniały wielkości dochodów uzyskanych, ze sprzedaży oraz z opłat z tytułu trwałego zarządu użytkownika, użytkownika wieczystego, umów dzierżawy i najmu nieruchomości Skarbu Państwa.

W okresie objętym kontrolą, żaden ze starostów nie wykonywał należnych dochodów z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa.

Podjęmowane działania w zakresie windykacji należności z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, nie zawsze były terminowe, wystarczające, skuteczne oraz legalne. Sprzyjało to wzrostowi zaległości w dochodach budżetowych (o 178,6 % w okresie od 2001 do 2004 r.).

Stwierdzono 62 przypadki nieterminowego przekazania przez 4 starostów dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Stosowane przez wszystkich starostów komputerowe programy ewidencji gruntów i budynków, nie pozwalały na:

- wyodrębnienie nieruchomości, w stosunku do których starosta jest organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania tymi nieruchomościami,
- wykorzystanie bazy danych do prowadzenia monitoringu nieruchomości,
- przeglądanie zbiorów nieruchomości zakwalifikowanych do poszczególnych grup i podgrup rejestrowych oraz prezentowanie danych według stanu na dany dzień analizowanego okresu.

Wynikało to z faktu, iż ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje obowiązku odrębnego ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa. Dlatego też, do celów gospodarowania tymi nieruchomościami wykorzystywana była komputerowa ewidencja gruntów i budynków, dostosowana do wymogów ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (*str. 19 informacji*).

2. Badanie dokumentacji 576 działek, wybranych losowo z grupy 26.064 działek Skarbu Państwa, którymi gospodarowali starostowie (na dzień 31 marca 2004 r.), wykazało, iż nieruchomości te były ewidencjonowane nierzetelnie i nielegalnie. Efektem tego było niegospodarne wykonywanie przez starostów zadań z zakresu administracji rządowej.

Dokumentacja 251 działek (43,6 %) zawierała braki albo nieprawidłowe lub nieaktualne dane, a mianowicie:

- nieujmowano w ewidencji wszystkich nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa,
- w ewidencji wykazywano jako grunty Skarbu Państwa, działki stanowiące własność osób fizycznych,
- nieprawidłowo kwalifikowano grunty Skarbu Państwa do poszczególnych podgrup rejestrowych,
- błędnie ewidencjonowano zasób nieruchomości Skarbu Państwa,
- nieprawidłowo ewidencjonowano nieruchomości oddane w trwałe zarząd,
- niewykazywano w ewidencji działek, za które pobierane były opłaty roczne (*str. 20-22 informacji*).

3. Starostowie, pomimo obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podejmowali niewystarczające działania w zakresie regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa. Spośród 26.064 działek, którymi gospodarowali, aż 8.644 działki (33,2 %) nie posiadały uregulowanego stanu prawnego (*str. 22 informacji*).

4. Kontrolowani starostowie w sposób nierzetelny, niegospodarny oraz nielegalny gospodarowali nieruchomościami pozostającymi w zasobie Skarbu Państwa. Na koniec marca 2004 r. nie zagospodarowano 800 działek o powierzchni 439,78 ha, zaewidencjonowanych w zasobie Skarbu Państwa. Do głównych przyczyn tego stanu można zaliczyć: brak możliwości wyodrębniania ewidencji zasobu nieruchomości, niesporządzenie (za wyjątkiem jednego starosty) planów jego wykorzystania, nieuregulowany stan prawny znacznej liczby działek, niewielka obsada komórek organizacyjnych starostw, wykonujących zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, przy jednocześnie dużej liczbie realizowanych zadań, a także brak właściwego nadzoru ze strony starostów (*str. 23-24 informacji*).

5. Tylko 6.220 działek (23,9 %) zostało udostępnionych do odpłatnego korzystania. Najniższe wskaźniki udostępnienia wystąpiły w powiatach: starachowickim (13,2 %), skarżyskim (19,1 %) oraz jędrzejowskim (21,8 %). Jedynie dla 502 działek (8,8 %) spośród 5.682 działek udostępnionych przez skontrolowanych starostów w formie użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, zaktualizowano (w okresie objętym kontrolą) roczne stawki opłat. Spośród 576 działek objętych analizą, wartość 21 % z nich określona została przed 1998 r., a 8,5 % - przed 2001 r.

Powyższe wskazuje na naruszenie zasady gospodarnego działania, tym bardziej, że wprowadzone nowe stawki opłat dla 502 działek znacznie zwiększały dochody budżetowe. Opłaty, na przykład, od wieczystych użytkowników wzrosły średnio od 80 do 160 % (*str. 24-25, 27-29 informacji*).

Starosta Powiatu Ostrowieckiego zaniechał naliczenia, od 1999 r., opłat rocznych (w wysokości 1.555 zł) dla 47 użytkowników wieczystych gruntów Skarbu Państwa, naruszając przez to przepis art. 71 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (*str. 29 informacji*).

Zaniechanie ustalenia należności Skarbu Państwa stanowi, w świetle art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁹, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

6. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nierzetelne planowanie oraz niepełne wykorzystanie dotacji celowych przeznaczonych na finansowanie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Mimo istniejących potrzeb, starostowie nie zapewnili pełnego wykorzystania dotacji celowej przeznaczonej na finansowanie ww. zadań. Pięciu starostów, ze względu na brak rozeznania potrzeb w zakresie regulacji stanu prawnego i wycen nieruchomości, niewielką obsadę kadrową, zwróciło w badanym okresie (w trakcie roku budżetowego) ogółem 158.127 zł środków z dotacji (*str. 26-27 informacji*).

W 2001 r. z dotacji celowej przeznaczonej na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, Starosta Powiatu Skarżyskiego wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem kwotę 2.440 zł (*str. 27 informacji*).

Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji celowej stanowi, w świetle art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

7. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt niewykonania we wszystkich kontrolowanych jednostkach należnych dochodów z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa. Na koniec 2003 r. najniższe dochody, w stosunku do należnych, osiągnięto w starostwach w Ostrowcu Świętokrzyskim (mniejsze wykonanie dochodów o 29,9 %), Jędrzejowie (o 30,7 %) i Skarżysku-Kamiennej (o 31,9 %) (*str. 31 informacji*).

Zarządy powiatów jędrzejowskiego i skarżyskiego nie sporządzały planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej. Obowiązek sporządzenia tych planów wynika z art. 126 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (*str. 36 informacji*).

Pomimo obowiązku wynikającego z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹⁰, w starostwach powiatowych w Skarżysku-Kamiennej i w Końskich nie prowadzono ewidencji szczegółowej do konta 221 – *Należności z tytułu dochodów budżetowych* według poszczególnych dłużników korzystających z nieruchomości Skarbu Państwa (*str. 35 informacji*).

⁹ jt. Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.

¹⁰ Dz. U. nr 153, poz. 1752

8. W starostwach powiatowych w Jędrzejowie, Ostrowcu Świętokrzyskim, w Skarżysku-Kamiennej oraz w Urzędzie Miasta Kielce nie przestrzegano obowiązujących terminów przekazywania pobranych dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na rachunek Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego.

W 62 przypadkach, pobrane dochody w kwocie 2.446.280 zł przekazano z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 35 dni w stosunku do terminów wynikających z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowywania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami oraz przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na realizację tych zadań¹¹ (*str. 38 informacji*).

9. Podejmowane w starostwach powiatowych w Jędrzejowie, Ostrowcu Świętokrzyskim, Skarżysku-Kamiennej, Starachowicach i w Urzędzie Miasta Kielce działania zmierzające do wyegzekwowania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, nie zawsze były terminowe, skuteczne, legalne i gospodarne. Działania te podejmowano ze znacznym opóźnieniem (w 482 przypadkach powyżej 30 dni od upływu terminu zapłaty i w 22 – powyżej 360 dni), wysyłano kilkakrotnie bezskuteczne wezwania do zapłaty, zamiast kierowania spraw na drogę postępowania sądowego, nienaliczano i nieegzekwowano odsetek za zwłokę w przypadkach niewątpliwych opóźnień w płatnościach (*str. 34-35 informacji*).

Wskazane nieprawidłowości przyczyniały się do wzrostu zaległości w dochodach budżetowych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, ze stanu 2.018,6 tys. zł na dzień 1 stycznia 2001 r. do 5.625 tys. zł na dzień 1 stycznia 2004 r., tj. o 3.606,5 tys. zł (178,6 %). Największy wzrost zaległości wystąpił w Urzędzie Miasta Kielce (241 %) i Starostwie Powiatowym w Ostrowcu Świętokrzyskim (199 %) (*str. 32 informacji*).

Starostwie powiatów jędrzejowskiego i ostrowieckiego na skutek niepodjęcia egzekucji sądowej w stosunku do zaległych należności w łącznej kwocie 14.218,69 zł, dopuścili do ich przedawnienia (*str. 35 informacji*).

Dopuszczenie do przedawnienia należności budżetowych, w świetle art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W Starostwie Powiatowym w Skarżysku-Kamiennej należności powstałe z tytułu zawartych umów cywilnoprawnych (dotyczących dzierżawy oraz wieczystego

¹¹ Dz. U. nr 100, poz. 1077 ze zm.

użytkowania), w sposób nielegalny egzekwowano w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹² (*str. 35 informacji*).

Prezydent Miasta Kielce nielegalnie umorzył należności w kwocie 4.606,07 zł z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (*str. 30 informacji*).

Nie zgodne z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami umorzenie należności Skarbu Państwa, stanowi w świetle w art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

10. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące aktualizacji stawek opłat rocznych za udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa, naliczania i poboru wierzytelności, umarzania i naliczania odsetek, wskazują – zdaniem NIK – na możliwość istnienia lub powstania mechanizmów korupcjogennych (*str. 27-29, 34-35 informacji*).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Skontrolowani starostowie, będący organami reprezentującymi Skarb Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami, nie wywiązywali się z obowiązku gospodarowania tymi nieruchomościami w sposób zgodny z zasadą prawidłowej gospodarki, sformułowaną w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wyniki kontroli wskazują na konieczność podjęcia przez starostów działań mających na celu poprawę efektywności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w szczególności poprzez:

- wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, utrzymywanie ewidencji gruntów i budynków w stanie aktualności,
- wdrożenie do stosowania rozwiązań w zakresie wykorzystywanych do ewidencjonowania gruntów i budynków programów informatycznych, umożliwiających bieżące monitorowanie przedmiotowych nieruchomości Skarbu Państwa,
- zintensyfikowanie działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, zwiększenia ilości nieruchomości udostępnionych do odpłatnego korzystania oraz zapewnienie aktualizacji stawek rocznych opłat w przypadkach wzrostu wartości nieruchomości,
- przeciwdziałanie powstawaniu zaległości w dochodach budżetowych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, poprzez zwiększenie terminowości i skuteczności egzekwowania tych należności,
- rzetelne szacowanie potrzeb i planowanie dotacji celowych przeznaczanych na finansowanie gospodarowania nieruchomościami oraz pełne ich wykorzystanie,

¹² jt. Dz. U z 2002 r. nr 110, poz. 968 ze zm.

pozwalające Wojewodzie Świętokrzyskiemu na ujmowanie w projektach swoich budżetów odpowiednich kwot dotacji, zapewniających prawidłową realizację gospodarowania nieruchomościami.

Ponadto zachodzi potrzeba podjęcia działań przez Wojewodę Świętokrzyskiego w zakresie wzmożenia kontroli realizacji przez starostów zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym:

- podejmowania działań dotyczących regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa oraz aktualizacji stawek rocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu,
- udostępniania nieruchomości do odpłatnego korzystania,
- sporządzania i realizacji planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
- egzekwowania należności z tytułu udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa i terminowości odprowadzania pobranych dochodów.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Przepisy dotyczące geodezji i kartografii

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne reguluje między innymi sprawy ewidencji gruntów i budynków.

Przepis art. 22 ustawy stanowi, że ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie. Właściciele, a w odniesieniu do gruntów państwowych i samorządowych - inne osoby fizyczne lub prawne, w których władaniu znajdują się grunty i budynki lub ich części są zobowiązani zgłosić staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni licząc od dnia powstania tych zmian.

Obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z decyzji właściwych organów. Na żądanie starosty, osoby zgłaszające zmiany, są obowiązane dostarczyć dokumenty geodezyjne, kartograficzne i inne niezbędne do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków.

Sposób zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków szczegółowo określił Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w rozporządzeniu z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z § 44 rozporządzenia starosta zobowiązany jest m.in. do utrzymywania systemu informatycznego obsługującego bazy danych ewidencyjnych w ciągłej gotowości operacyjnej oraz utrzymania operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dokumentami i materiałami źródłowymi. W § 17 rozporządzenia ustalono grupy rejestrowe właścicieli nieruchomości i władających będących pomiotami ewidencyjnymi. Z przepisu tego wynika, że Skarb Państwa zaliczony został do 1 grupy rejestrowej, jeżeli nie występuje w zbiegu z wieczystymi użytkownikami lub do 2 grupy rejestrowej, jeżeli zbieg z wieczystymi użytkownikami zachodzi. W § 18 określono podgrupy rejestrowe, do których zaliczone zostały osoby, organy i jednostki organizacyjne posiadające prawa do nieruchomości należących do poszczególnych podmiotów ewidencyjnych.

3.1.2. Przepisy dotyczące gospodarki nieruchomościami

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zostały określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 11 ustawy, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu

administracji rządowej. Starosta zobowiązany jest do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadą prawidłowej gospodarki (art. 12 ustawy).

Ustawa, w art. 13 ust. 1, zawiera katalog czynności, na podstawie których nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. Do czynności tych zalicza się między innymi sprzedaż, zamianę, zrzeczenie się, oddanie w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenie, oddanie w trwały zarząd, obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi, wniesienie jako wkłady niepieniężne do spółek (aporty), przekazywanie jako wyposażenie tworzącym przedsiębiorstwom państwowym oraz jako majątek tworzących fundacji.

Przepis art. 21 ustawy (w brzmieniu obowiązującym do 21 września 2004 r.) do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zaliczał nieruchomości, które w dniu 1 stycznia 1998 r. stanowiły własność Skarbu Państwa i nie znajdowały się w użytkowaniu wieczystym lub trwałym zarządzie oraz nie były obciążone prawem użytkowania. Do zasobu Skarbu Państwa zaliczone zostały również nieruchomości, które po 1 stycznia 1998 r.:

- zostały nabyte w drodze umowy, na rzecz Skarbu Państwa,
- zostały nabyte w drodze wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa - od stycznia 1999 r.,
- stały się własnością Skarbu Państwa w drodze zmiany lub darowizny albo, co do których Skarb Państwa uzyskał w tym trybie prawo użytkowania wieczystego,
- stanowiły własność Skarbu Państwa i w stosunku do których wygasło po tym dniu prawo użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub użytkowania,
- pozostały po zlikwidowanych lub sprywatyzowanych państwowych osobach prawnych oraz zlikwidowanych państwowych jednostkach organizacyjnych,
- stały się własnością Skarbu Państwa wskutek zrzeczenia się oraz zostały przejęte lub nabyte na własność Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów prawnych.

Po nowelizacji art. 21 ustawy (z dniem 22 września 2004 r.), do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa.

Według art. 23 ust. 1 ww. ustawy, do zadań starosty w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa należy między innymi:

- ewidencjonowanie nieruchomości,
- zapewnienie wyceny tych nieruchomości,
- sporządzanie planów wykorzystania zasobu,
- zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem,
- wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności,

- zbywanie za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

Umowy sprzedaży, najmu, dzierżawy, użyczenia, zamiany to umowy uregulowane w księdze trzeciej kodeksu cywilnego¹³ (odpowiednio – art. 535-602, 659-692, 693-709, 710-719, 603-604). Użytkowanie wieczyste zostało również uregulowane w kodeksie cywilnym (art. 232-243).

Zgodnie z zasadą jawności postępowania z nieruchomościami Skarbu Państwa, starosta sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

Sprzedaż nieruchomości następuje w wyniku przetargu lub bezprzetargowo, tj. w trybie rokowań przeprowadzonych z nabywcą. Przetargowe formy obrotu nieruchomościami odbywają się stosownie do przepisów rozdziału 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy¹⁴.

Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej.

Za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się opłatę pierwszą i opłaty roczne. Opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości uległa zmianie.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości Skarbu Państwa mogą być oddane w trwały zarząd jednostce organizacyjnej. Trwały zarząd ustanawia, na wniosek jednostki organizacyjnej na czas oznaczony lub czas nieoznaczony, właściwy organ w drodze decyzji. Według ust. 5, nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oddaje się w trwały zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, a nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego - odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej.

Za nieruchomość oddaną w trwały zarząd pobiera się opłaty roczne. Opłaty te pobiera się przez cały okres trwałego zarządu, w terminie do 31 marca każdego roku, z góry

¹³ Dz. U. z 1964 r. nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁴ Dz. U. nr 9, poz. 30

za dany rok. Wysokość opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości uległa zmianie.

3.1.3. Przepisy dotyczące finansów publicznych

Zgodnie z art. 62 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych dochodami budżetu państwa są między innymi dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze, składników majątkowych Skarbu Państwa. Pobieranie dochodów budżetowych następuje na zasadach i w terminach określonych przepisami art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Minister Finansów realizując upoważnienie zawarte w art. 126 ust. 5 w związku z art. 129 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w rozporządzeniu z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowywania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami oraz przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na realizację tych zadań¹⁵, w § 7 ust. 2 (postanowienia tego przepisu uległy zmianie od 2 marca 2002 r.) określił, że Zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje zgodnie z art. 129 ust. 2 ustawy o finansach publicznych pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami, pomniejszone o określone w odrębnych przepisach (omówiony wyżej art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami) dochody przysługujące jednostce samorządu terytorialnego z tytułu wykonywania tych zadań, na rachunek bieżący subkonto dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację, według stanu środków określonego w ust. 1, w terminach odpowiednio do 15 i 25 dnia danego miesiąca.

Jednocześnie Minister Finansów postanowił, że pobrane do dnia 31 grudnia i nieprzekazane w terminach, o których mowa w ust. 1 i 2, dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami, są przekazywane zarząd jednostki samorządu terytorialnego na rachunek bieżący subkonto dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację w terminie do dnia 8 stycznia roku następującego po roku budżetowym, a gdy ten dzień jest dniem wolnym od pracy - do pierwszego dnia roboczego po tym terminie.

Wyżej wymienione dochody przekazywane są wraz z należnymi odsetkami z tytułu nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochód budżetu państwa.

Po upływie terminu zapłaty, nieuiszczone należności z tytułu nabycia nieruchomości Skarbu Państwa, oddania w użytkowanie wieczyste, w użytkowanie lub oddanie w trwałe zarząd, stają się zaległościami budżetowymi, które powinny być dochodzone przez starostów realizujących te dochody budżetowe.

¹⁵ Dz. U. nr 100, poz. 1077 ze zm.

Należności powstałe z tytułu zawieranych umów i praw, określonych w Kodeksie cywilnym, tj. umów sprzedaży, najmu, dzierżawy, użyczenia, zamiany oraz prawa użytkowania wieczystego, egzekwowane są w drodze egzekucji sądowej, na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Należności wynikające z oddania nieruchomości w trwały zarząd, jako powstałe w drodze decyzji administracyjnej, dochodzone są w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zgodnie z zasadą gospodarki finansowej określoną w art. 92 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, dotacje celowe przyznane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, niewykorzystane w danym roku, podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało zrealizowane.

Z przepisu art. 93 ustawy wynika między innymi, że dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie do dnia 28 lutego następnego roku.

3.1.4. Przepisy dotyczące rachunkowości

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁶ ma zastosowanie do gmin, powiatów, województw i ich związków, a także państwowych, gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, funduszy celowych, z zastrzeżeniem art. 80 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 10 ustawy, jednostki powinny posiadać dokumentację opisującą przyjęte przez nią zasady rachunkowości.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych określa zasady ewidencjonowania operacji finansowych i funkcjonowania kont.

Do dnia 11 kwietnia 2001 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego¹⁷. Po tym terminie zaczęło obowiązywać rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁸. Rozporządzenie to określa między innymi rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań budżetowych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁶ jt. Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.

¹⁷ Dz. U. nr 16, poz. 209

¹⁸ Dz. U. nr 24, poz. 279 ze zm.

Przepisy dotyczące odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawarte są w dziale V ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Wskazane przepisy wymieniają wszystkie działania (bądź zaniechania), które ustawa uznaje za naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Stosownie do art. 82 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy¹⁹, narażenie finansów publicznych na uszczuplenie poprzez nienależną wypłatę, pobranie lub niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji lub subwencji, zagrożone jest karą grzywny.

3.1.5. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Dochodami budżetu państwa są między innymi dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze, składników majątkowych Skarbu Państwa.

W latach 2001 – 2003 systematycznie wzrastał udział w dochodach ogółem budżetu wojewody świętokrzyskiego, dochodów uzyskiwanych z tytułu gospodarowania przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa z 30,5 % w 2001 r. do 33,2 % w 2002 r. i 35,2 % w 2003 r.

Planowane na 2001 r. dochody budżetu Wojewody Świętokrzyskiego z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości 6.700,0 tys. zł wykonano w kwocie 7.448,7 tys. zł (111,2 %), w 2002 r. planowane dochody w kwocie 8.000,0 tys. zł wykonano w wysokości 8.688,5 tys. zł (108,6 %), a w 2003 r. dochody planowane w kwocie 9.351,0 tys. zł wykonano w wysokości 9.724,0 tys. zł (103,9 %).

Zaległości w realizacji przez starostów dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynosiły na koniec 2003 r. - 5.969 tys. zł, stanowiąc 36,8 % wszystkich zaległości budżetu wojewody świętokrzyskiego. Zaległości te wzrosły w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2001 r. o 2.809 tys. zł tj. o 47,0 %²⁰.

Na 30 czerwca 2004 r. starostowie powiatów województwa świętokrzyskiego rozdysponowali do odpłatnego korzystania nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 14.245 ha, z tego w formie wieczystego użytkowania 12.793 ha, trwałego zarządu 1.446 ha, dzierżawy i najmu 15 ha.

W okresie do 30 czerwca 2004 r. wpłynęło do starostów 411 wniosków osób fizycznych o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, z tego załatwiono 345 wniosków²¹.

¹⁹ Dz. U. nr 83, poz. 930 ze zm.

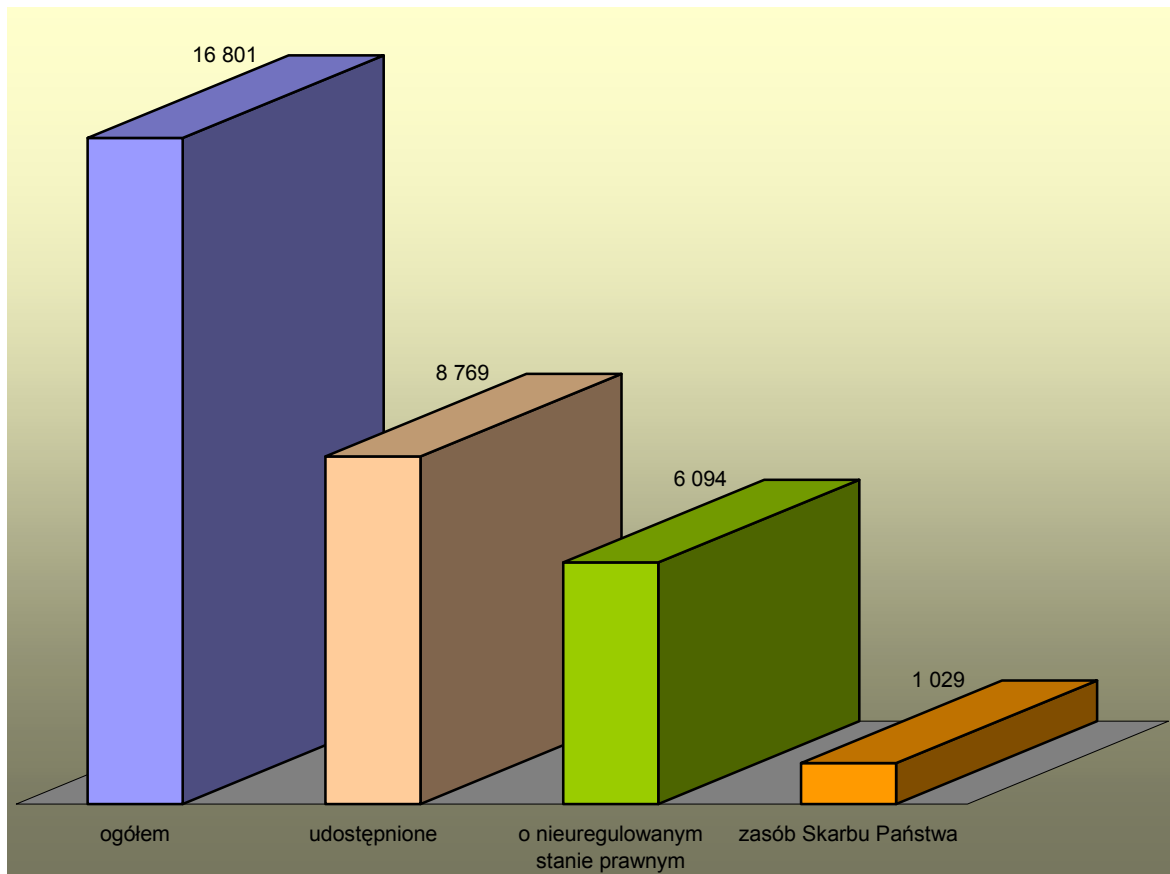
²⁰ Informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części 85/26 – województwo świętokrzyskie za lata 2001, 2002 i 2003

²¹ Informacja Wojewody Świętokrzyskiego

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Ewidencja nieruchomości

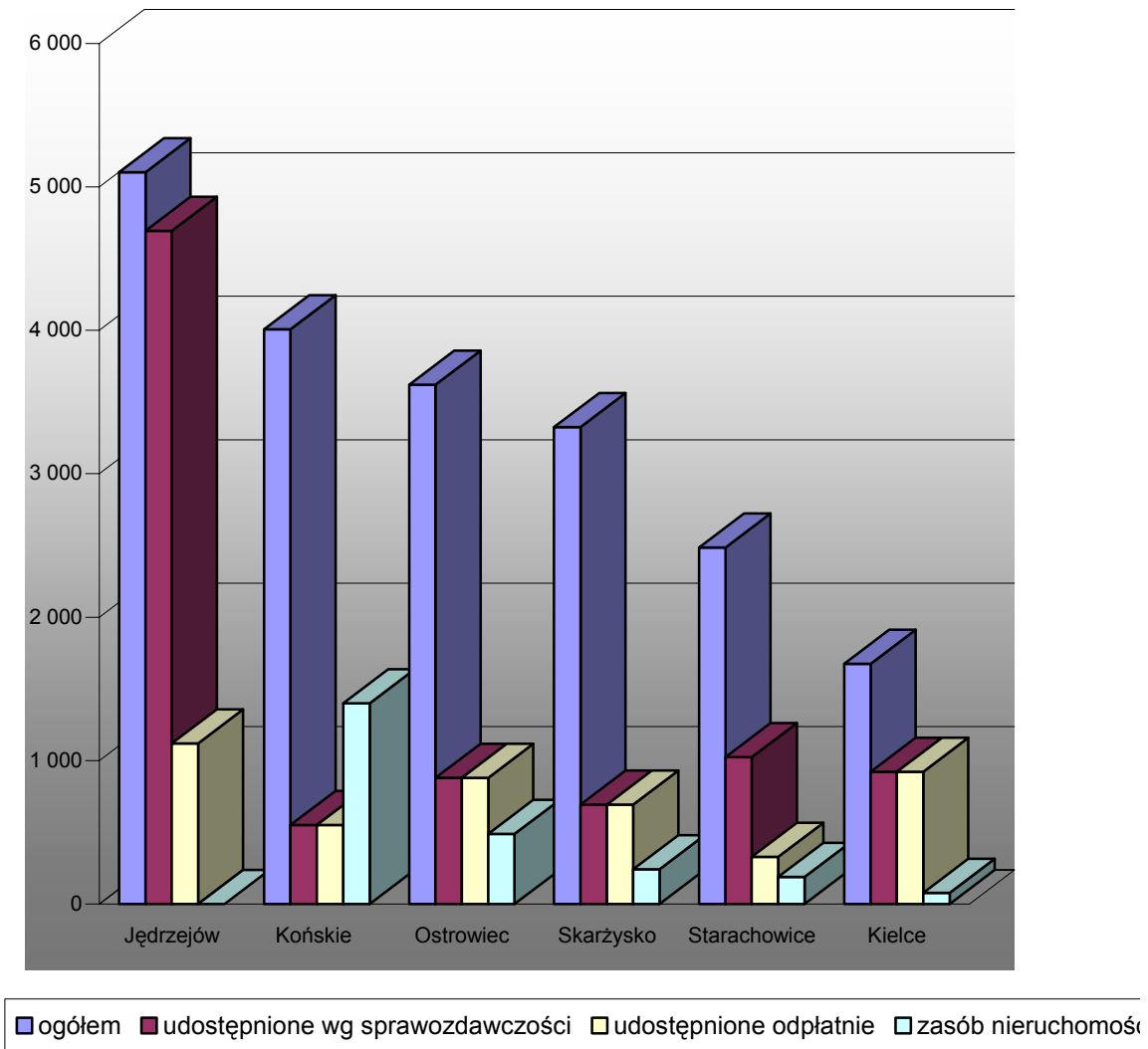
Strukturę powierzchni nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (w ha), ujętych w ewidencji gruntów i budynków, wg stanu na 31 marca 2004 r., którymi gospodarowali kontrolowani starostowie, obrazuje poniższy wykres.



Stosowane przez kontrolowanych starostów komputerowe programy ewidencji gruntów i budynków, dostosowane do wymogów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków, nie pozwalały na wyodrębnienie zbiorów nieruchomości, w stosunku do których starosta, z mocy art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania tymi nieruchomościami. Nie było możliwe wykorzystanie posiadanych bazy danych do prowadzenia monitoringu nieruchomości, przeglądania zbiorów nieruchomości zakwalifikowanych do poszczególnych grup rejestrowych oraz prezentowania danych wg stanu na wybrany dzień analizowanego okresu.

Dlatego też starostowie nie byli w stanie przedstawić nie tylko wykazu wszystkich przedmiotowych nieruchomości Skarbu Państwa, ale nawet nieruchomości będących w zasobie Skarbu Państwa, do ewidencjonowania których zobowiązują ich postanowienia art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Strukturę nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (w ha) w poszczególnych skontrolowanych jednostkach ujętych w ewidencji gruntów i budynków, wg stanu na 31 marca 2004 r., obrazuje poniższy wykres.



Kontrolowani starostowie nierzetelnie ewidencjonowali nieruchomości Skarbu Państwa. Badanie wybranej losowo (z populacji obejmującej 26.064 działki), przy zastosowaniu metody statystycznej, dokumentacji 576 działek Skarbu Państwa wykazało 251 przypadkach (43,6%) braki i niewłaściwe zapisy w ewidencji gruntów i budynków.

W starostwach powiatowych w Jędrzejowie, Końskich, Ostrowcu Świętokrzyskim, Skarżysku-Kamiennej oraz w Urzędzie Miasta Kielce, niezgodnie z § 18 rozporządzenia

Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków zaewidencjonowano, poprzez wpisanie do niewłaściwych podgrup rejestrowych, 83 działki.

Urząd Miasta w Kielcach w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa (podgrupa 1.4), wykazał 30 działek zarządzanych przez państwowe jednostki organizacyjne. Działki te powinny być zakwalifikowane w podgrupie trwałego zarządu (1.3.).

Starostwo Powiatowe w Końskich w podgrupie 1.3. – trwały zarząd, zaewidencjonowało 17 działek pozostających we władaniu samorządowej jednostki organizacyjnej.

W Urzędzie Miasta Kielce i Starostwie Powiatowym w Skarżysku-Kamiennej w prowadzonej ewidencji nie wykazano danych dotyczących podmiotów użytkujących 24 nieruchomości Skarbu Państwa, pomimo że wg dokumentacji źródłowej były one użytkowane i przynosiły korzyści.

Starostwa powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim i Skarżysku-Kamiennej ujęły w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa 207 działek zajętych pod drogi gminne i drogi powiatowe, naruszając tym samym postanowienia art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wszystkie skontrolowane starostwa powiatowe wykazały w prowadzonej ewidencji nieistniejący już Państwowy Fundusz Ziemi jako władający 68 działkami. Działki te zgodnie z art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa powinny być do 30 czerwca 2000 r. przekazane Agencji Nieruchomości Rolnych. Nieruchomości nieprzekazane tej agencji w ww. terminie, stały się z mocy prawa własnością gmin.

We wszystkich kontrolowanych podmiotach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd. Nieprawidłowości te polegały na niewykazywaniu w ewidencji wszystkich działek, które wg dokumentacji źródłowej znajdowały się w trwałym zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych i z tego tytułu pobierane były opłaty roczne. Ponadto w podgrupie rejestrowej (1.3.) dotyczącej trwałego zarządu ewidencjonowano nieruchomości pozostające we władaniu jednostek nie będących państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Działania takie były nielegalne, gdyż zgodnie z art. 43 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości Skarbu Państwa mogą być oddawane w trwały zarząd wyłącznie państwowym jednostkom organizacyjnym.

Jako oddane w trwały zarząd w Urzędzie Miasta Kielce zaewidencjonowano 97 działek o powierzchni 70 ha, a w Starostwie Powiatowym w Końskich – 82 działki o powierzchni 1.376 ha, podczas gdy w wewnętrznych rejestrach prowadzonych w tych

jednostkach wykazywano w podgrupie 1.3. – odpowiednio – 118 działek o powierzchni 90,39 ha i 10 działek o powierzchni 3,97 ha .

Odsetek nieprawidłowości w badanej próbie dokumentacji wynosił od 14,9 % (Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim) do 89 % (Starostwo Powiatowe w Skarżysku-Kamiennej).

Główną przyczyną powyższych nieprawidłowości były zaniedbania ze strony służb geodezyjnych kontrolowanych jednostek, niewielka obsada kadrowa komórek organizacyjnych prowadzących ewidencje gruntów i budynków oraz brak skutecznego nadzoru starostów nad ewidencjonowaniem nieruchomości Skarbu Państwa.

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, kontrolowani starostowie podejmowali niewystarczające działania w zakresie regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa. Spośród 26.064 działek Skarbu Państwa (wg stanu z końca marca 2004 r.), którymi gospodarowali starostwie, 8.644 działki (33,2 %) nie posiadały uregulowanego stanu prawnego w postaci założonych ksiąg wieczystych lub innych dokumentów stwierdzających prawo własności. Najwięcej działek o nieuregulowanym stanie prawnym zaewidencjonowano w Urzędzie Miasta Kielce (5.477) oraz w Starostwie Powiatowym w Jędrzejowie (7.510), a najmniej w starostwach powiatowych w Ostrowcu Świętokrzyskim (56) i w Starachowicach (82).

W badanym okresie działania mające na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, podejmowały tylko 2 starostwa, tj. w Skarżysku-Kamiennej (wobec 18 działek) oraz w Starachowicach (59 działek). W wyniku tych działań powierzchnia gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym uległa zmniejszeniu o 73,91 ha.

W prowadzonej przez kontrolowane jednostki komputerowej ewidencji gruntów i budynków zaewidencjonowano w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa (podgrupa rejestrowa 1.4.), wg stanu na dzień 31 marca 2004 r., 1.316 działek o powierzchni 1.029,85 ha.

Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zakwalifikowano od 1 działki o powierzchni 1 ha (Starostwo w Jędrzejowie) do 515 działek o powierzchni 85,9187 ha (Urząd Miasta Kielce).

We wszystkich kontrolowanych jednostkach zasób nieruchomości Skarbu Państwa był nierzetelnie ewidencjonowany. Skutkiem tego było, przykładowo, podawanie w sprawozdaniach przekazywanych do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii przez Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie, iż do tego zasobu należy tylko 1 działka o powierzchni 1 ha. Starostwo Powiatowe w Końskich wykazało w ww. sprawozdaniu 184 działki o powierzchni 1.399 ha, podczas gdy z wewnętrznego rejestru prowadzonego w starostwie wynikało, że zasób nieruchomości Skarbu Państwa obejmował 28 działek o powierzchni 34,19 ha.

Niezgodnie z art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ewidencjonowano do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa grunty, które stosownie do art. 73 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych,²² stały się z mocy prawa własnością jednostek samorządu terytorialnego, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności.

W Urzędzie Miasta Kielce do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zewidencjonowano 7 działek stanowiących drogi, w tym w przypadku 4 działek jako władającego wykazano samorządową jednostkę organizacyjną - Miejski Zarząd Dróg. Działki te powinny zostać skomunalizowane i przekazane zarządcom drogi w nieodpłatny trwały zarząd. Ponadto nieruchomość gruntową (częściowo zabudowaną) składającą się z 4 działek o powierzchni 3,4482 ha wykazano w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, a jednocześnie podano, że jest ona „użytkowana” przez Komunalne Przedsiębiorstwo Robót Drogowych w Kielcach. Nieruchomość nie została skomunalizowana. W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa wykazano 3 działki o powierzchni 1,0732 ha użytkowane przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Zieleni Sp. z o.o. w Kielcach (samorządową jednostkę organizacyjną). Spółka ta od 1993 r. ponosi opłaty za korzystanie z tych nieruchomości i są one księgowane jako dochody gminy Kielce.

Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa zaewidencjonowało 18 działek, z tego 9 zajętych pod drogi gminne i 9 zajęte pod drogi powiatowe. Działki te nie zostały skomunalizowane.

W Urzędzie Miasta Kielce oraz w starostwach powiatowych w Jędrzejowie, Końskich i Skarżysku-Kamiennej, ze względu na szczupłą obsadę kadrową komórek organizacyjnych wykonujących czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami i brak skutecznego nadzoru ze strony starostów, nie podejmowano żadnych działań mających na celu przyspieszenie procesu komunalizacji tych nieruchomości.

Kontrolowani starostowie nie wykazywali należytej staranności w zakresie zagospodarowania nieruchomości pozostających w zasobach Skarbu Państwa.

Żaden ze skontrolowanych starostów nie prowadził ewidencji pozwalającej na wyodrębnienie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w kontrolowanych jednostkach zaliczono (na koniec marca 2004 r.) 800 działek o powierzchni 439,78 ha, które nie zostały zagospodarowane. Wśród przyczyn niezagospodarowania działek należy wymienić brak możliwości wyodrębniania ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,

²² Dz. U. nr 32, poz. 191 ze zm.

nieuregulowanie stanu prawnego znacznej ilości nieruchomości, niewielka liczba pracowników zajmujących się przedmiotową problematyką, a także brak skutecznego nadzoru ze strony starostów.

Ponadto, za wyjątkiem Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej, w pozostałych 5 jednostkach ze względu na zaniedbania właściwych służb starostów, nie sporządzano planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Obowiązek sporządzania takich planów wynika z art. 23 ust.1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Jako naruszające zasadę gospodarnego działania należy ocenić udostępnienie do odpłatnego korzystania tylko 6.220 działek (tj. 23,9 %).

W prowadzonych ewidencjach gruntów i budynków starostowie wykazywali udostępnienie 16.380 działek o powierzchni 8.769 ha. W grupie tej wykazywane były, zgodnie z obowiązującymi zasadami działki udostępnione nieodpłatnie.

Ze względu jednak na przepisy ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, duża część działek które stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności, zgodnie z art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mogły być wykazane w zasobie, jako udostępnione. Ponadto, wiele udostępnionych działek nie zostało zakwalifikowanych do tej grupy, a znalazło się w podgrupie rejestrowej 1.7., w wyniku nierzetelnego prowadzenia przez kontrolowane jednostki ewidencji gruntów i budynków.

O skali tych rozbieżności świadczy różnica, pomiędzy ogólną ilością działek - 26.064, a sumą działek udostępnionych - 16.380 i będących w zasobie Skarbu Państwa – 1.316.

Z kontroli Starostwa Powiatowego w Jędrzejowie wynika, że spośród poddanych analizie 100 działek, w 92 przypadkach starostwo nie dysponowało dokumentami źródłowymi uzasadniającymi zaewidencjonowanie tych działek jako nieruchomości Skarbu Państwa. Fakt ten wyjaśniano niestaranym prowadzeniem ewidencji gruntów w latach 1976 - 1995 przez gminy. Jednak od 1999 r. starostwo nie podjęło działań w celu zmiany tego stanu.

W Starostwie Powiatowym w Skarżysku-Kamiennej w ewidencji gruntów i budynków nie wykazano 12 działek, które wg dokumentacji Referatu ds. Gospodarki Nieruchomościami pozostawały w trwałym zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych i z tego tytułu pobierane były opłaty roczne.

Udostępnione przez kontrolowane jednostki do odpłatnego korzystania nieruchomości Skarbu Państwa, wg stanu na 31 marca 2004 r., przedstawia poniższe zestawienie.

| Forma udostępnienia | Wyszczególnienie | Stan na dzień 31.03.2004 r. |
|------------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| Trwały zarząd | Powierzchnia (w ha) | 277,95 |
| | Ilość działek | 249 |
| | Liczba władających | 54 |
| Użytkowanie | Powierzchnia (w ha) | 527,61 |
| | Ilość działek | 350 |
| | Liczba władających | 48 |
| Użytkowanie wieczyste | Powierzchnia (w ha) | 3.422,60 |
| | Ilość działek | 5.433 |
| | Liczba władających | 5.827 |
| Najem | Powierzchnia (w ha) | - |
| | Ilość działek | - |
| | Liczba władających | - |
| Dzierżawa | Powierzchnia (w ha) | 2,33 |
| | Ilość działek | 16 |
| | Liczba władających | 17 |
| Inne | Powierzchnia (w ha) | 52,56 |
| | Ilość działek | 172 |
| | Liczba władających | 49 |
| Ogółem | Powierzchnia (w ha) | 4.283,05 |
| | Ilość działek | 6.220 |
| | Liczba władających | 5.995 |

Według stanu na dzień 31 marca 2004 r. Prezydent Miasta Kielce udostępniał do odpłatnego korzystania 54,4 % gruntów Skarbu Państwa, starostowie: jędrzejowski – 21,8 %, konecki – 91,2 %, ostrowiecki – 24,3 %, skarżyski – 19,1 % i starachowicki – 13,2 %.

3.2.2. Ewidencja należności

Wszystkie kontrolowane jednostki uczestniczyły w procesie planowania (na poszczególne lata okresu objętego kontrolą) budżetu województwa świętokrzyskiego, w części dotyczącej wysokości kwot dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej w dziale 700-Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005-Gospodarka gruntami i nieruchomościami, § 211-dotacje i subwencje, sporządzając formularze planistyczne Rz-13 - *Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego*²³.

Z informacji uzyskanej, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, ze Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach wynika, że dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego w dziale 700-Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005-Gospodarka

²³ Załącznik do rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustaw budżetowych na lata 2001-2004 opublikowanych w Dz.U. z 2000r. nr 37, poz. 417 ze zm., Dz.U. z 2001 r. nr 90, poz. 1004, Dz.U. z 2002 r. nr 61, poz.531 i Dz.U. z 2003 r. nr 92, poz. 860 ze zm.

gruntami i nieruchomościami przydzielane były starostwom na podstawie zgłaszanych potrzeb. Dokonywano weryfikacji zgłaszanych potrzeb uwzględniając poziom kwot dotacji przewidzianych w budżecie wojewody oraz poziom realizowanych przez poszczególne starostwa zadań.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Świętokrzyski informował corocznie kontrolowane jednostki:

- w terminie do 25 października - o kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, zgodnie z art. 88 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej - o kwotach dotacji celowych i kwotach dochodów, wynikających z podziału kwot określonych w ustawie budżetowej i ujętych w układzie wykonawczym budżetu, zgodnie z § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowywania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami oraz przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na realizację tych zadań.

Ustalone przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w układzie wykonawczym budżetu województwa świętokrzyskiego na lata 2001, 2002, 2003 i 2004 wielkości dotacji na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez starostów w dziale 700-Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005-Gospodarka gruntami i nieruchomościami, były wprowadzane przez kontrolowane jednostki jako dochody do uchwał budżetowych.

W latach 2001 – 2004 kontrolowane starostwa otrzymały dotacje celowe w rozdziale 70005-Gospodarka gruntami i nieruchomościami w łącznej kwocie 2.499,5 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nierzetelne planowanie oraz niepełne wykorzystanie dotacji celowych przeznaczonych na finansowanie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Starostowie nierzetelnie szacowali potrzeby w zakresie dotacji, co niepozwalало Wojewodzie Świętokrzyskiemu na ujmowanie w projektach swoich budżetów odpowiednich kwot dotacji, zapewniających prawidłową realizację gospodarowania nieruchomościami.

Starostowie nie wykorzystali w pełni dotacji celowej przeznaczonej na finansowanie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Pięciu kontrolowanych starostów, ze względu na duży zakres realizowanych zadań, brak pełnego rozeznania potrzeb w zakresie regulacji stanu prawnego i wycen nieruchomości oraz częściowo zbyt późne przekazanie środków przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, zwróciło (w trakcie roku budżetowego)

w poszczególnych latach w całym okresie objętym kontrolą, niewykorzystane środki z dotacji w łącznej kwocie 158.127 zł.

Niewykorzystaną dotację zwrócono do budżetu państwa tym samym w terminie wynikającym z § 20 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów sporządzania przez Narodowy Bank Polski informacji i sprawozdań z wykonania budżetu państwa w ramach obsługi bankowej budżetu państwa²⁴.

Żaden ze starostów nie występował do wojewody o zwiększenie kwot dotacji na finansowanie zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, przyjmując, że w budżecie brak jest dodatkowych środków na ten cel. Brak inicjatywy ze strony starostów w tym zakresie, uniemożliwiał wojewodzie ewentualne uzyskanie dodatkowych środków z rezerw budżetowych oraz poprzez dokonanie zmian w budżecie.

Ze środków z dotacji starostwa finansowały między innymi wypłaty odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, opłaty za wydane opinie biegłych sądowych, opłaty sądowe i notarialne, wykonanie operatów szacunkowych oraz ogłoszenia prasowe.

Z dotacji celowej przeznaczonej na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, Starostwo Powiatowe w Skarżysku-Kamiennej wykorzystało w 2001 r. kwotę 2.440 zł na sfinansowanie opracowania operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości zabudowanej, stanowiącej własność powiatu.

Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji celowej stanowi, w świetle art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na wykonanie operatów szacunkowych dotyczących, w celu aktualizacji stawek opłat za użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd nieruchomości, wydatkowano tylko 127,8 tys. zł, tj. 5,1 % przyznanej starostwom dotacji budżetowej.

Kontrolowane jednostki nie wykazywały należytej staranności w zakresie aktualizacji opłat z tytułu wieczystego użytkowania i trwałego zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa.

Spośród 5.682 działek pozostających w wieczystym użytkowaniu i trwałym zarządzie, w latach 2001 – 2004 (I kwartał) dokonano wyceny celem aktualizacji rocznych stawek opłat tylko w odniesieniu do 502 działek, tj. 8,8 %. Przyczynami tego stanu była zbyt szczupła obsada kadrowa komórek zajmujących się gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa (Urząd Miasta Kielce, Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie), zbyt niskie kwoty dotacji celowych (Starostwo Powiatowe w Skarżysku-

²⁴ Dz. U. nr 122, poz. 1335 ze zm.

Kamiennej, Urząd Miasta Kielce i Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie), trudna sytuacja ekonomiczno-finansowa podmiotów korzystających z mienia Skarbu Państwa (Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim) oraz brak właściwego nadzoru w tym zakresie ze strony starostów.

W badanym okresie tylko Starostwo Powiatowe w Końskich dokonywało analizy rynku nieruchomości.

Stwierdzono występowanie znacznych rozpiętości w wysokościach stosowanych stawek opłat, w ramach tych samych obrębów. Zróżnicowanie stawek opłat (w ramach tych samych obrębów) spowodowane było głównie zaniechaniem dokonywania systematycznej ich aktualizacji w przypadkach zmiany wartości nieruchomości.

*Na podstawie wyników kontroli **Urzędu Miasta Kielce** stwierdzono, że w obrębie nr 006 (okolice ul. Zagnańskiej i Witosa – tereny przemysłowe), rozpiętość wartości 1 m² gruntu wynosiła od 13,80 zł do 56,92 zł. Stawki opłat dla 95,6 % badanych w tym obrębie działek ustalono przed 2001 r. W obrębie nr 030 (Dyminy – tereny przemysłowe), rozpiętość wartości 1 m² gruntu wynosiła od 9,55 zł do 23,00 zł. Stawki opłat dla 93,4 % badanych w tym obrębie działek zostały ustalone przed 2001 r.*

Urząd Miasta nie wykorzystał faktu zmiany użytkownika wieczystego do aktualizacji stawek opłat w przypadku 3 działek, których prawo wieczystego użytkowania w 2003 r. od Zakładów Wyrobów Metalowych SHL nabyła firma GERVASI Polska Sp. z o.o. w Kielcach. Nowemu użytkownikowi wieczystemu utrzymano stawki opłat obowiązujące od 1995 r.

Przeprowadzona analiza stawek opłat za wieczyste użytkowanie, przeprowadzona dla 55 działek o łącznej powierzchni 56,3088 ha wykazała, że nie były one aktualizowane od 2000 r. Gdyby w 2000 r. dokonano ich aktualizacji, na poziomie minimalnej stawki ceny gruntu, przyjmowanej przez kieleckie urzędy skarbowe w rozliczeniach podatkowych wynoszącej 25 zł za 1 m², to dotychczasowe opłaty za korzystanie z tych nieruchomości w latach 2001 – 2004, wynoszące ogółem 825.929 zł wzrosłyby, co najmniej o 723.441 zł, tj. o 88 % i umożliwiłyby uzyskanie w tym okresie dodatkowych dochodów Skarbu Państwa w kwocie 1.549.370 zł.

O efektywności aktualizowania opłat świadczą sporządzone w latach 2001-2003 r. operaty szacunkowe dla nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym firmy „Lafarge” Cement Polska S.A. w Małogoszczu, gdzie stawka opłaty rocznej wzrosła o 151,9 % oraz firm: AUTO-SKAR Sp. z o.o. w Skarżysku-Kamiennej, Plastomer”, Perfopol” i „Constar” w Starachowicach, w przypadku których pomimo złożonych odwołań i zawarcia ugody przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Kielcach, stawki opłat wzrosły od 41,3 % do 162,8 %.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach rozstrzygnęło w latach 2001 – 2004 odwołania złożone przez 24 podmioty korzystające z nieruchomości Skarbu Państwa w związku z ustaleniem przez Prezydenta Miasta Kielce nowych stawek opłat za użytkowanie tych nieruchomości. W wyniku rozstrzygnięć Samorządowego Kolegium Odwoławczego nie wystąpiły przypadki opóźnień we wprowadzeniu nowych stawek opłat od początku danego roku.

W 9 rozpatrywanych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze sprawach, doszło do ugody i ustalono opłaty niższe od pierwotnie określonych. We wszystkich przypadkach, nowe kwoty opłat były jednak wyższe od uprzednio obowiązujących, od 4 % do 608 %.

Porównanie stawek opłat rocznych za użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd, które nie były aktualizowane od 2000 r. (ponoszonych przez 77 wybrane losowo podmioty), z aktualnymi minimalnymi cenami wolnorynkowymi stosowanymi przez urzędy skarbowe w rozliczeniach podatkowych wykazało, że łączna kwota opłat rocznych od tych podmiotów mogłaby wzrosnąć z 958.817 zł do 1.798.304 zł, tj. o 87,5 %.

W kontekście powyższych ustaleń, negatywnie należy ocenić przypadki zwrotu przez starostów niewykorzystanych środków z dotacji. Przyjmując średni koszt sporządzenia wyceny 1 działki wynoszący w badanym okresie około 299 zł, niewykorzystana dotacja budżetowa w kwocie 158.127 zł, stwarzała możliwość dokonania dodatkowych wycen, dla potrzeb aktualizacji wysokości opłat rocznych, około 535 działek.

Starosta Powiatu Ostrowieckiego na skutek nieprowadzenia bieżącego monitoringu rejestru gruntów i budynków, do czasu zakończenia kontroli, nie naliczył stawek opłat rocznych dla 47 użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych o powierzchni 10,3700 ha, położonych w Dołach Biskupich, którzy w 1994 r. nabyli prawo użytkowania wieczystego od likwidatora byłego Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Usługowo-Produkcyjnego Przemysłu Terenowego w Kielcach. W następstwie nienaliczenia od 1994 r. ww. opłat, budżet państwa nie uzyskał należnych dochodów w kwocie 9.333 zł.

Wszystkie przeszacowania nieruchomości dokonane zostały przez rzeczoznawców majątkowych wyłonionych w wyniku udzielonych zamówień publicznych (głównie w trybie zapytania o cenę oraz z wolnej ręki), zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych²⁵.

Pomimo odpowiednich zapisów w umowach, Urząd Miasta w Kielcach nie naliczył kar umownych w wysokości 750 zł za nieterminowe wykonanie operatów szacunkowych nieruchomości Skarbu Państwa. W przypadku 7 umów o dzieło zlecone usługi zostały wykonane z opóźnieniem wynoszącymi od 2 do 41 dni.

²⁵ jt. Dz. U. z 2002 r. nr 72, poz. 664 ze zm.

Dane zawarte w sprawozdaniach Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za okres 2001 r. - 2004 r. (I kwartał) były zgodne z prowadzoną przez kontrolowane jednostki ewidencją księgową.

Kontrolowani starostowie korzystali z uprawnień wynikających z art. 71 ust. 4 i art. 82 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i dla 147 podmiotów ustalili inny termin zapłaty opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania i trwałego zarządu, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego. W wyniku decyzji starostów zmieniono termin zapłaty kwoty 3.884,8 tys. zł.

Prezydent Miasta Kielce w lutym 2004 r. umorzył odsetki w kwocie 4.606,07 zł, w związku z nieterminowym uiszczeniem przez osobę fizyczną opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Decyzja w tym zakresie była nielegalna, albowiem w stosunku do ww. należności nie zachodziły przesłanki przewidziane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa²⁶.

Niezgodne z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami umorzenie należności Skarbu Państwa stanowi, w świetle w art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Stwierdzono jeden przypadek zaniechania dokonania zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu odszkodowania za zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

Starosta Ostrowiecki, pomimo obowiązku wynikającego z art. 141 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie dokonał w maju 2002 r. zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa wobec osoby fizycznej z tytułu odszkodowania za zwrot wywłaszczonej nieruchomości, położonej przy ul. Starokunowskiej, poprzez ustanowienie hipoteki na nieruchomości. Wierzytelności w kwocie 33.030 zł zostały rozłożone na 10 rat rocznych po 3.303 zł każda. Dopiero w dniu 18 czerwca 2004 r. (w trakcie kontroli), starosta wystąpił z wnioskiem do sądu rejonowego wydziału ksiąg wieczystych o ustanowienie hipoteki w wysokości 23.121 zł na rzecz Skarbu Państwa. Ustalenia hipoteki przymusowej w powyższej kwocie sąd dokonał 19 czerwca 2004 r.

Ewidencja należności z tytułu opłat za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa za wyjątkiem starostw powiatowych w Jędrzejowie i w Skarżysku-Kamiennej, prowadzona była w formie skomputeryzowanej.

²⁶ Dz. U. nr 6, poz. 54

Zgodnie z art. 10 ustawy o rachunkowości, kontrolowane jednostki posiadały dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości, określającą rok obrotowy i wchodzące w jego skład okresy sprawozdawcze, metody wyceny aktywów i pasywów, sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, przyjęte zasady księgowania operacji na kontach bilansowych i pozabilansowych oraz wykaz zbiorów stanowiących księgi rachunkowe.

Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła uwag do trybu:

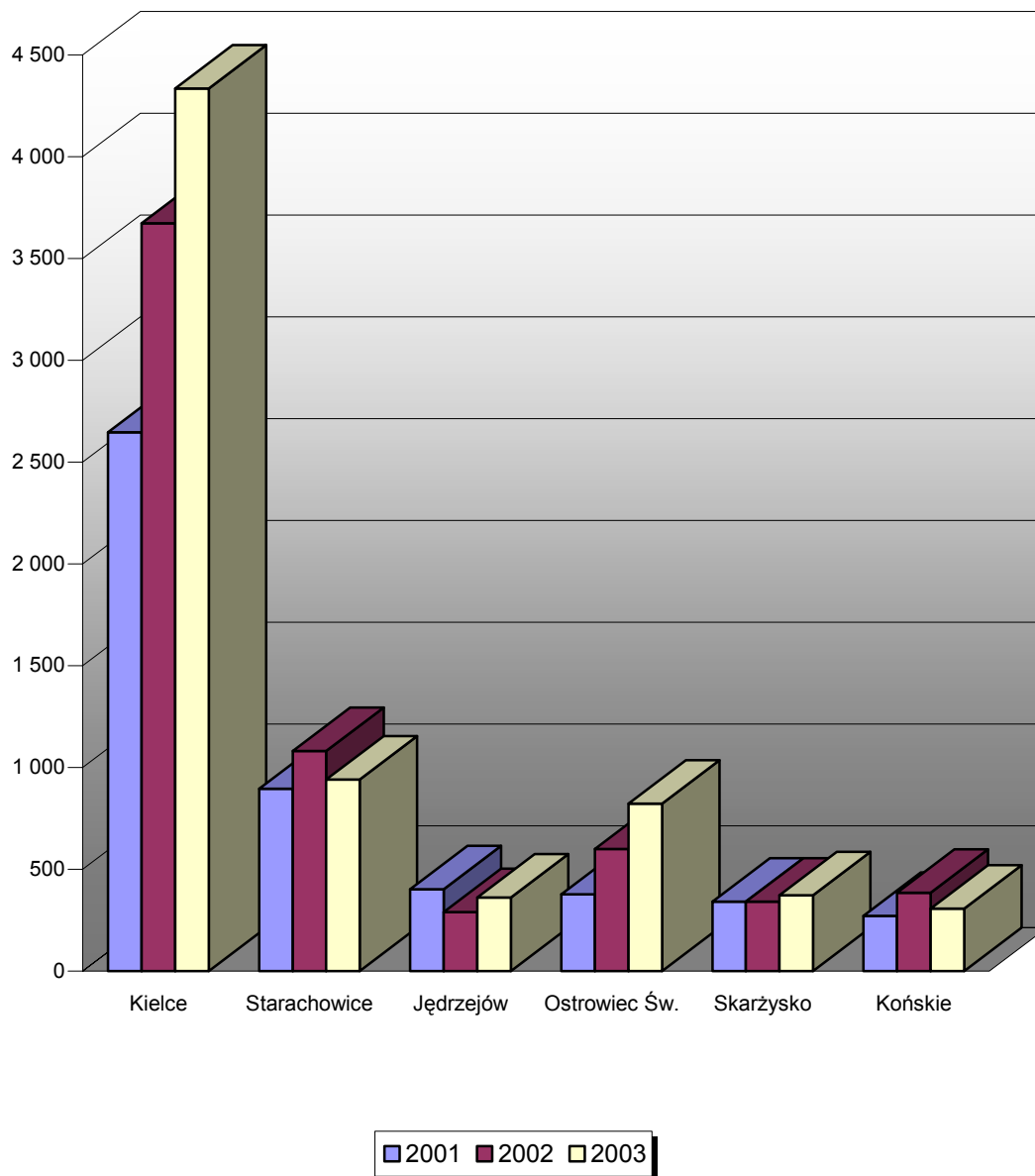
- sprzedaży działek Skarbu Państwa przez Starostę Powiatu Ostrowieckiego (dwóch działek zabudowanych), Starostę Powiatu Koneckiego (1 działki) oraz Starostę Powiatu Skarżyskiego (2 działek). Sprzedaży dokonano w trybie art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, za zgodą Wojewody Świętokrzyskiego zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 7 tej ustawy;
- przeprowadzenia 8 postępowań przez Starostę Powiatu Starachowickiego i 1 postępowania przez Starostę Powiatu Ostrowieckiego w sprawie przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności;
- dokonania, za zgodą Wojewody Świętokrzyskiego, przez Starostę Powiatu Ostrowieckiego darowizny 3 działek na rzecz Gminy Ostrowiec Świętokrzyski oraz przez Prezydenta Miasta Kielce darowizn na rzecz Politechniki Świętokrzyskiej w Kielcach (1 działki) i Gminy Kielce (1 działki);
- sprzedaży przez Prezydenta Miasta Kielce 79 lokali mieszkalnych, Starostę Powiatu Starachowickiego - 28 lokali mieszkalnych i Starostę Powiatu Koneckiego - 52 lokali mieszkalnych, dokonanych bez przeprowadzenia przetargów, na podstawie przepisów ustawy z dnia 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 Państwa²⁷;
- wydzierżawienia przez Starostę Powiatu Skarżyskiego 3 działek Skarbu Państwa.

3.2.3. Windykacja należności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niewykonanie przez kontrolowane jednostki w latach 2001 – 2003 należnych dochodów z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa. Należne dochody za 2001 r. wynoszące 6.389,7 tys. zł, wykonano w wysokości 4.932,4 tys. zł (77,2 %), za 2002 r. wynoszące 8.255,7 tys. zł, wykonano w kwocie 6.371,2 tys. zł (75,9 %), a za 2003 r. wynoszące 8.442,3 tys. zł, wykonano

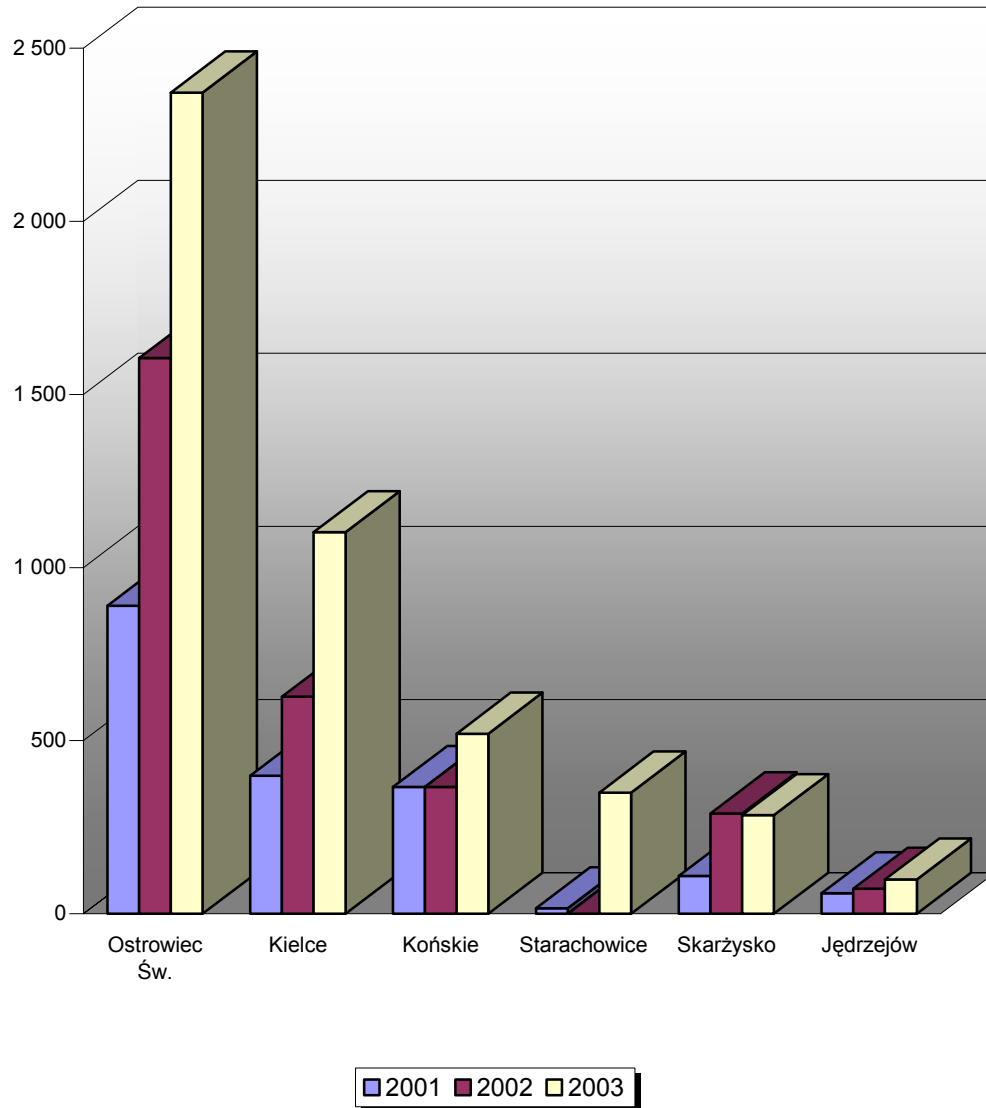
²⁷ Dz. U. z 2001 r. nr 4, poz. 24 ze zm.

w wysokości 7.109,3 tys. zł (84,2 %). Realizację dochodów (w tys. zł) w poszczególnych starostwach, przedstawia poniższy wykres.



Zaległości z tytułu opłat za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa wynoszące na dzień 1 stycznia 2001 r. – 2.032,0 tys. zł, wzrosły według stanu na 1 stycznia 2004 r. do wysokości 5.625,0 tys. zł, tj. o 3.593 tys. zł (176,8 %). Najwyższy, bo ponad trzykrotny wzrost zaległości wystąpił w Urzędzie Miasta Kielce, gdzie wzrosły one z 399,7 tys. zł na dzień 1 stycznia 2001 r. do 1.363,1 tys. zł na 1 stycznia 2004 r. oraz w Starostwie Powiatowym w Ostrowcu Świętokrzyskim, gdzie wzrosły odpowiednio z 890,3 tys. zł do 2.669,4 tys. zł, tj. o 199,8 %.

Zestawienie zaległości (w tys. zł) w poszczególnych starostwach, prezentuje poniższy wykres.



Wszystkie kontrolowane jednostki podejmowały w badanym okresie postępowania windykacyjne i egzekucyjne wobec dłużników, których zaległości były wyższe od kosztów postępowania.

W ocenie NIK, obok trudnej sytuacji finansowej dłużników, istotny wpływ na niewykonanie należnych dochodów miały niedostateczne działania starostów w zakresie windykacji należności. W badanym okresie, poza wysyłaniem dłużnikom upomnień i wezwań do zapłaty, nie podejmowano działań zmierzających do uruchomienia procedur egzekucyjnych, wynikających z przepisów art. 187 - 205, 776, 758 - 777 i 781 Kodeksu postępowania cywilnego.

W starostwach powiatowych w Jędrzejowie, Ostrowcu Świętokrzyskim, Skarżysku-Kamiennej, Starachowicach i w Urzędzie Miasta Kielce, podejmowane działania zmierzające do wyegzekwowania należności nie zawsze były terminowe, skuteczne, legalne i gospodarne.

W trzech kontrolowanych jednostkach wezwania do zapłaty wysyłano dopiero po upływie od 31 do ponad 180 dni od terminu zapłaty. W Urzędzie Miasta Kielce stwierdzono 50 przypadków opóźnień w wysyłaniu wezwań do zapłaty wynoszących od 70 do 180 dni, w Starostwie Powiatowym w Jędrzejowie – 69 przypadków opóźnień wynoszących od 31 do 180 dni i w Starostwie Powiatowym w Skarżysku-Kamiennej – 363 przypadków opóźnień wynoszących od 31 do 94 dni.

Działania windykacyjne polegały głównie na kilkukrotnym wysyłaniu bezskutecznych wezwań do zapłaty, zamiast kierowania spraw na drogę postępowania sądowego. W przypadkach niewątpliwych opóźnień w płatnościach, nie były naliczane i nie egzekwowano odsetki za zwłokę.

Starostwo Powiatowe w Starachowicach pozwy do sądów kierowało w okresie od 1 do 12 miesięcy po upływie terminu określonego w przedsądowych wezwaniach do zapłaty. Do czasu zakończenia kontroli nie zostały skierowane pozwy sądowe o wydanie tytułów egzekucyjnych w odniesieniu do 5 firm („3 W”, Centrali Budowlanej, firmy „Gaja”, Z.U.R. „NIKOR”) oraz 2 osób fizycznych, pomimo wysłania tym podmiotom 23 czerwca 2003 r. przedsądowych wezwań do zapłaty.

Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie nie podjęło działań windykacyjnych i egzekucyjnych w stosunku do zaległych należności od spadkobierców (osób fizycznych), dotyczących nieruchomości o powierzchni 12,25 ha położonej we wsi Brzegi. W dniu 16 marca 1997 r. kierownik byłego Urzędu Rejonowego w Jędrzejowie orzekł o zwrocie na rzecz ww. tej nieruchomości, zobowiązując spadkobierców do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kwoty 74.097,72 zł. Powyższą decyzję utrzymał w mocy Wojewoda Świętokrzyski, zmniejszając odszkodowanie do wysokości 68.416 zł. Wyrokiem NSA z 12 września 2000 r. oddalono skargę spadkobierców na decyzję wojewody i postanowiono o zwrocie do budżetu kwoty 68.416,00 zł. Wyrok NSA Starostwo otrzymało z Wydziału Skarbu Państwa i Przekształceń Własnościowych Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego 27 listopada 2003 r. Starostwo dopiero w związku z prowadzoną kontrolą, w dniu 27 maja 2004 r. wysłało do wszystkich spadkobierców wezwania do zapłaty.

Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim dopiero w czasie kontroli NIK zgromadziło dokumentację dotyczącą 6 dłużników, obejmującą zaległości z lat 2002 – 2003 na kwotę 57.473,07 zł, w celu skierowania spraw na drogę postępowania sądowego. Starostwo to nie podjęło również egzekucji sądowej w stosunku do zaległych należności

2 dłużników z lat 1999-2001 w łącznej kwocie 12.789,89 zł, z tego firmy „Gambo Ltd.” Sp. z o.o. - 12.191,41 zł oraz „Petrox” S.A. - 598,48 zł.

Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie nie podjęło egzekucji sądowej w stosunku do zaległych należności osoby fizycznej, z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa za lata 2000 i 2001 w kwocie 1.428,80 zł.

Zgodnie z art. 118 Kodeksu cywilnego, ww. należności z lat 1999 – 2001 w łącznej kwocie 14.218,69 zł, uległy przedawnieniu.

Dopuszczenie do przedawnienia należności budżetowych stanowi, w świetle art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie nie obciążyło 35 podmiotów zalegających z opłatami ustawowymi odsetkami. Noty dotyczące odsetek w wysokości 8.866,95 zł wysłano do tych dłużników, dopiero w wyniku przeprowadzonej kontroli NIK.

Pomimo obowiązku wynikającego z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (załącznik nr 2), starostwa powiatowe w Skarżysku-Kamiennej i w Końskich nie prowadziły w latach 2001, 2002 i 2003 ewidencji szczegółowej do konta 221 – *Należności z tytułu dochodów budżetowych* według poszczególnych dłużników, korzystających z nieruchomości Skarbu Państwa.

Prowadzone w tych starostwach rejestry dochodów budżetowych nie spełniały wymogów § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, gdyż nie stwarzały możliwości przypisywania dłużnikom (w okresach kwartalnych) odsetek. Brak szczegółowej ewidencji należności z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie i trwały zarząd nieruchomości Skarbu Państwa, uniemożliwiał również bieżące ewidencjonowanie zaległości. Zaległości wykazywano tylko na koniec każdego roku w formie opracowywanych zestawień.

Starostwo Powiatowe w Skarżysku-Kamiennej niezgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego²⁸, należności powstałe z tytułu udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie cywilnoprawnych umów dzierżawy i wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa, egzekwowało w trybie art. 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W badanym okresie starostwo przekazało do właściwych urzędów skarbowych 129 tytułów wykonawczych dotyczących zaległości z tytułu wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa. W wyniku przeprowadzonych nielegalnie postępowań egzekucyjnych ściągnięto w latach 2001 – 2004 (I kwartał) zaległości w kwocie 332,1 tys. zł.

²⁸ Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm.

3.2.4. Planowanie i sprawozdawczość

Z danych zebranych przez Delegaturę NIK w Kielcach w trakcie kontroli P/03/148 *Wykonanie budżetu państwa w 2003 r. część – 85/26 województwo świętokrzyskie* oraz z informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wynika, że Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach posiada informację o zasobach nieruchomości Skarbu Państwa oraz o nieruchomościach rozdysponowanych do odpłatnego korzystania w formie wieczystego użytkowania, trwałego zarządu, najmu i dzierżawy. Wydział Finansów i Budżetu Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego uzyskiwał ze wszystkich starostw powiatowych kwartalne informacje o stanie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa obejmujące: wielkości przypisanych i zrealizowanych należności, stan zaległości i działania podjęte w stosunku do powstałych zaległości, w tym zaległości objęte wezwaniami do zapłaty, upomnieniami i tytułami wykonawczymi oraz zaległości zgłoszone do syndyków lub likwidatorów, a także dokonane odroczenia terminów płatności i rozłożenia na raty należności.

Do opracowania projektów budżetu na lata 2001 - 2004 w zakresie dochodów w dziale 700-Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005-Gospodarka gruntami i nieruchomościami § 235-Dochody budżetu państwa, związanych z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego, przyjmowano wielkości w oparciu o przewidywane wykonania dochodów odpowiednio za 2000 r., 2001 r. - 6.700 tys. zł, 2002 r. - 8.000 tys. zł i 2003 r. - 9.351 tys. zł.

Przyjmowane do projektu budżetów wielkości dochodów z tytułu odpłatnego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, były znacznie niższe od należności przypisanych podmiotom korzystającym z tych nieruchomości wynoszących w 2001 r. - 11.203 tys. zł, w 2002 r. - 14.327 tys. zł oraz w 2003 r. - 15.601 tys. zł.

Z uzyskanych informacji wynika, że dla poszczególnych starostw wielkości planowanych dochodów ustalano w oparciu o dane wynikające ze sprawozdań Rb-27ZZ oraz kwartalnych informacji o stanie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, które korygowano o kwoty dochodów niemożliwe do uzyskania (np. w związku z upadłością przedsiębiorstw) oraz o posiadane przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki rozeznanie, co do możliwości windykacji należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Ustalone przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, w układzie wykonawczym budżetu województwa świętokrzyskiego, wielkości planowanych dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, były przyjmowane do realizacji przez kontrolowane starostwa.

Na skutek występujących zaniedbań oraz mylnej interpretacji przepisów prawnych, zarządy powiatów jędrzejowskiego i skarżyskiego, nie sporządzały planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej (jako załączników do uchwał budżetowych),

obejmujących kwoty dotacji celowych przyznanych na realizację tych zadań, wydatków związanych z ich realizacją oraz dochodów, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa. Obowiązek sporządzania tych planów wynika z art. 126 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Wielkości planowanych, należnych i wykonanych przez kontrolowane jednostki w latach 2001 – 2004 (I kwartał) dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, przedstawia poniższe zestawienie.

(w tys. zł)

| Jednostka | 2001 rok | | | 2002 rok | | | 2003 rok | | |
|--|------------------|------------------------|-------------------------|------------------|------------------------|-------------------------|------------------|------------------------|-------------------------|
| | Plan wg Rb-27 ZZ | Należności wg Rb-27 ZZ | Dochody wykonane ogółem | Plan wg Rb-27 ZZ | Należności wg Rb-27 ZZ | Dochody wykonane ogółem | Plan wg Rb-27 ZZ | Należności wg Rb-27 ZZ | Dochody wykonane ogółem |
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. | 8. | 9. | 10. |
| Urząd Miasta Kielce | 2.345,0 | 3.375,8 | 2.748,2 | 2.851,0 | 4.814,3 | 3.721,0 | 3.700,0 | 5.857,5 | 4.465,6 |
| Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie | 189,0 | 483,5 | 410,7 | 420,0 | 398,3 | 298,8 | 385,0 | 621,3 | 366,2 |
| Starostwo Powiatowe w Końskich | 281,0 | 743,5 | 743,5 | 360,0 | 936,7 | 416,4 | 460,0 | 901,8 | 320,6 |
| Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Św. | 484,0 | 2.015,5 | 410,4 | 500,0 | 2.989,0 | 616,8 | 600,0 | 3.545,2 | 875,8 |
| Starostwo Powiatowe w Skarżysku - Kam. | 360,0 | 658,3 | 361,8 | 425,0 | 837,4 | 516,3 | 493,0 | 846,9 | 522,3 |
| Starostwo Powiatowe w Starachowicach | 850,0 | 1.141,0 | 914,5 | 950,0 | 1.468,2 | 1.117,5 | 1.100 | 1.455,4 | 958,7 |
| Razem | 4.509,0 | 8.417,6 | 5.589,1 | 5.506,0 | 11.443,9 | 6.686,8 | 6.738 | 13.228,1 | 7.509,2 |

Dane dotyczące dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wykazane w kwartalnych sprawozdaniach Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami sporządzanych przez wszystkie kontrolowane starostwa za okres 2001 r. – 2004 r. (I kwartał), były zgodne z ewidencją księgową prowadzoną do kont 221 - *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, 222 - *Rozliczenie dochodów budżetowych*.

3.2.5. Odprowadzanie dochodów

W starostwach powiatowych w Jędrzejowie, Ostrowcu Świętokrzyskim, Skarżysku-Kamiennej oraz w Urzędzie Miasta Kielce, nie przestrzegano wynikających z § 7 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowywania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami oraz przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na realizację tych zadań, terminów przekazywania pobranych dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na rachunek Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego.

W 62 przypadkach, dochody w łącznej kwocie 2.446,3 tys. zł przekazano z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 30 dni. Należne budżetowi państwa odsetki ustawowe z tytułu nieterminowego odprowadzenia ww. dochodów wynoszą 5.686 zł.

Starostwo Powiatowe w Skarżysku-Kamiennej, w okresie 10 miesięcy 2001 r., dochody uzyskane z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa przekazywało na rachunek Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego tylko raz w miesiącu, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Finansów. Dwukrotnego przekazania dochodów, zgodnie z ww. przepisem, dokonano jedynie w sierpniu i grudniu 2001 r.

Analiza 360 wybranych losowo poleceń przelewów wykazała, że kwoty wykazane w tych dokumentach, jako przekazane na konto dochodów Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego, były zgodne z saldami konta 222 - *Rozliczenie dochodów budżetowych*.

Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, od wpływów osiąganych ze sprzedaży nieruchomości oraz z opłat za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa, wszystkie kontrolowane starostwa dokonywały odpisów na dochody powiatu w wysokości 5 % w latach 2001, 2002 i 2003 oraz w wysokości 25 % w 2004 r.

Dochody kontrolowanych powiatów z tego tytułu wyniosły w 2001 r. – 276,4 tys. zł, w 2002 r. – 329,5 tys. zł, w 2003 r. – 372,1 tys. zł oraz w 2004 r. – 1.029,4 tys. zł.

W Starostwie Powiatowym w Jędrzejowie dochodów w wysokości 20,5 tys. zł stanowiących 5 % odpis z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w 2001 r., w wyniku zaniedbań skarbnika, nie wprowadzono do budżetu powiatu, natomiast w latach 2002 i 2003 dochody te nie były ujmowane w uchwałach budżetowych, lecz zostały wprowadzone do planu uchwałami rady powiatu dopiero w trakcie realizacji budżetu (w październiku 2002 r. i w czerwcu 2003 r.).

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Wyboru 6 jednostek do kontroli (5 starostw i 1 miasta na prawach powiatu) dokonano głównie wg kryterium największych zaległości w realizacji dochodów uzyskiwanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Doboru próby do kontroli obejmującej minimum 100 akt nieruchomości Skarbu Państwa zaewidencjonowanych w komputerowej ewidencji gruntów i budynków dokonano metodą statystyczną poprzez dobór prosty losowy. Losowania spraw dokonano przy użyciu programu *Pomocnik kontrolera wersja 2.0. – funkcje uniwersalne*.

W badaniach kontrolnych przyjęto proporcję nieprawidłowości – 5 %, dokładność szacowania – 2,5 %, poziom ufności – 95% oraz próg istotności 5 %.

Przewidziano również zebranie danych w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2003 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie*.

W wystąpieniach stosowano następujące oceny kontrolowanej działalności:

- a) **ocenę pozytywną** stosowano, gdy wszystkie istotne aspekty kontrolowanej działalności były prowadzone w sposób właściwy, tj. bez naruszania kryteriów kontroli,
- b) **ocenę pozytywną, ze stwierdzeniem nieznaczących uchybień**, formułowano wtedy, gdy stwierdzone uchybienia miały charakter formalny i nie powodowały następstw dla kontrolowanej działalności, tj. nie powodowały negatywnych skutków mających wpływ na ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa oraz ewidencję należności z tytułu udostępniania majątku Skarbu Państwa, windykację należności oraz egzekucję wierzytelności, jak również przekazywanie należnych dochodów budżetowych wojewodzie,
- c) **ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność** stosowano, gdy stwierdzone nieprawidłowości nie przekraczały założonego progu istotności wynoszącego 5 %,
- d) **ocenę negatywną**, formułowano jeżeli stwierdzono istotne nieprawidłowości mające zasadniczy wpływ na kontrolowaną działalność, przekraczające założony próg istotności.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W związku z kontrolą w 8 przypadkach zasięgnięto, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacji w jednostkach niekontrolowanych (Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim i 6 urzędach skarbowych).

Wyniki kontroli przedstawiono w protokołach kontroli oraz omówiono podczas 6 narad pokontrolnych.

Kierownicy kontrolowanych jednostek nie skorzystali z przysługującego im prawa zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli, oraz do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do skontrolowanych starostów, Wojewody Świętokrzyskiego i naczelnika Urzędu Skarbowego w Skarżysku-Kamiennej, NIK wnioskowała między innymi o:

- doprowadzenie do zgodności zapisów ewidencji gruntów i budynków z odpowiednimi umowami i decyzjami dotyczącymi użytkowania przedmiotowych nieruchomości Skarbu Państwa i utrzymywanie ewidencji w stanie aktualności,
- sporządzanie planów wykorzystania zasobów nieruchomości Skarbu Państwa,
- zwiększenie ilości wykonanych opracowań geodezyjnych niezbędnych do regulacji stanu prawnego nieruchomości i dla celów aktualizacji stawek opłat rocznych,
- wyeliminowanie przypadków nieterminowego przekazywania na rachunek Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego pobranych dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,
- zapewnienie bezzwłocznego wysyłania dłużnikom upomnień i wezwań do zapłaty,
- zaprzestanie nielegalnego umarzania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,
- opracowywanie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej,
- wprowadzenie analitycznej ewidencji księgowej obejmującej poszczególnych dłużników korzystających z nieruchomości Skarbu Państwa,
- wyeliminowanie przypadków nienaliczania opłat rocznych wieczystym użytkownikom nieruchomości Skarbu Państwa,
- zaprzestanie niezgodnego z przepisami ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego prowadzenia egzekucji zaległych należności z tytułu użytkowania, użytkowania wieczystego, najmu i dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa,
- wzmożenie ze strony wojewody kontroli wykonywania przez starostów zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o podjęciu działań w celu realizacji wniosków pokontrolnych.

Prezydent Miasta Kielce poinformował o:

- rozpoczęciu prac związanych z doprowadzeniem do zgodności ze stanem prawnym ewidencji gruntów i budynków,

- sporządzeniu do końca 2004 r. planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
- zleceniu wykonania 21 opracowań geodezyjnych i operatów szacunkowych dla 117 działek celem aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego,
- zobowiązaniu odpowiedzialnych pracowników do bezwzględnego przestrzegania terminów przekazywania na rachunek Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności z tytułu opłat za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa i do podejmowania na bieżąco niezbędnych czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

Starostowie informowali o:

- rozpoczęciu działań mających na celu doprowadzenia do zgodności zapisów ewidencji gruntów i budynków z odpowiednimi umowami i decyzjami dotyczącymi użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa, poprzez przeprowadzenie inwentaryzacji wszystkich nieruchomości,
- opracowaniu planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na 2005 r.,
- zleceniu wykonaniu operatów szacunkowych dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz dokonaniu na ich podstawie aktualizacji rocznych stawek opłat za użytkowanie wieczyste,
- wyeliminowaniu przypadków nienaliczania opłat rocznych za wieczyste użytkowanie nieruchomości,
- sporządzeniu planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej,
- skierowaniu do sądu pozwów przeciwko podmiotom zalegającym z opłatami za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa,
- wyeliminowaniu przypadków nieterminowego przekazywania na rachunek Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego pobranych dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Wojewoda Świętokrzyski poinformował o podjęciu działań mających na celu realizację wniosków pokontrolnych, w tym o zobowiązaniu starostów powiatów województwa świętokrzyskiego do:

- terminowego przekazywania na rachunek świętokrzyskiego urzędu wojewódzkiego dochodów pobranych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej,
- podjęcia stosownych działań mających na celu przeciwdziałanie narastaniu zaległości w realizacji dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd.

W związku z popełnieniem czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 4 kontrolowanych jednostkach, NIK Delegatura w Kielcach zamierza skierować do przewodniczącego właściwej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wnioski o ukaranie 6 osób odpowiedzialnych za zaniechanie ustalenia należności Skarbu Państwa, dopuszczenie do przedawnienia tych należności, niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji celowej oraz niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa.

W wyniku kontroli stwierdzono efekty finansowe w kwocie 953.804,40 zł, z tego: uszczuplenie dochodów budżetu państwa – 874.081,45 zł, inne nieprawidłowości finansowe – 77.282,95 zł oraz wydatkowanie z naruszeniem prawa – 2.440 zł.

Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania zmierzające do odzyskania na rzecz budżetu państwa kwoty 856.946,48 zł. W czasie trwania kontroli odzyskano 2.460,18 zł.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek

1. Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie, ul. 11 Listopada 83
2. Urząd Miasta w Kielcach, ul. Rynek 1
3. Starostwo Powiatowe w Końskich, ul. Partyzantów 1
4. Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim, ul. Hłżecka 37
5. Starostwo Powiatowe w Skarżysku – Kamiennej, ul. Konarskiego 20
6. Starostwo Powiatowe w Starachowicach, ul. Jana Mrozowskiego 9

5.2. Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za działalność objętą tematyką kontroli

| Lp. | Nazwa kontrolowanej jednostki | Nazwisko i imię osoby odpowiedzialnej za kontrolowaną działalność oraz okres pełnienia funkcji |
|-----|---|--|
| 1. | Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie | Tadeusz Świerczyński – Starosta Powiatu od 1 stycznia 1999 r. do 27 listopada 2002 r. Edmund Kaczmarek – Starosta Powiatu od 28 listopada 2002 r. |
| 2. | Urząd Miasta w Kielcach | Włodzimierz Stępień – Prezydent Miasta od 4 listopada 1998 r. do 19 listopada 2002 r. Wojciech Lubawski – Prezydent Miasta od 19 listopada 2002 r. |
| 3. | Starostwo Powiatowe w Końskich | Antoni Szkurłat – Starosta Powiatu od dnia 30 października 2001 r. |
| 4. | Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim | Waldemar Marek Paluch – Starosta Powiatu od dnia 22 stycznia 2001 r. |
| 5. | Starostwo Powiatowe w Skarżysku-Kamiennej | Andrzej Bętkowski – Starosta Powiatu od 10 listopada 1998 r. do 14 listopada 2002 r. Łukasz Wojciechowski – Starosta Powiatu od 15 listopada 2002 r. |
| 6. | Starostwo Powiatowe w Starachowicach | Marek Bogumił – Starosta Powiatu od 1 stycznia 2001 r. do dnia 22 sierpnia 2001 r. Mieczysław Sławek – Starosta Powiatu od 23 sierpnia 2001 r. do 4 sierpnia 2003 r. Andrzej Maciąg – Starosta Powiatu od 3 września 2003 r. |

5.3. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jt. Dz. U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (jt. Dz. U. z 2001 r. nr 124, poz. 1361 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 296 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (jt. Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jt. z 2002 r. nr 110, poz. 968 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (jt. Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (jt. Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 1999 r. nr 83, poz. 930 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (jt. Dz. U. z 2000 r. nr 100, poz. 1086 ze zm.).
11. Ustawa z dnia z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jt. Dz. U. z 2002 r. nr 72, poz. 664 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz. 177 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz. 191 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 38, poz. 454).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1997 r. nr 1, poz. 1).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137, poz. 1541 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. nr 59, poz. 688 ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. nr 68, poz. 634 ze zm.).

19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 16, poz. 206).
20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 24, poz. 279 ze zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowywania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami oraz przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na realizację tych zadań (Dz. U. nr 100, poz. 1077 ze zm.).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (Dz. U. nr 9, poz. 30 ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. nr 153, poz. 1752).
24. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów sporządzania przez Narodowy Bank Polski informacji i sprawozdań z wykonania budżetu państwa w ramach obsługi bankowej budżetu państwa (Dz. U. nr 122, poz. 1335 ze zm.).

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Marszałek Województwa Świętokrzyskiego
2. Wojewoda Świętokrzyski
3. Przewodniczący Rady Powiatu Buskiego
4. Przewodniczący Rady Powiatu Jędrzejowskiego
5. Przewodniczący Rady Powiatu Kazimierskiego
6. Przewodniczący Rady Powiatu Kieleckiego
7. Przewodniczący Rady Powiatu Koneckiego
8. Przewodniczący Rady Powiatu Opatowskiego
9. Przewodniczący Rady Powiatu Ostrowieckiego
10. Przewodniczący Rady Powiatu Pińczowskiego
11. Przewodniczący Rady Powiatu Sandomierskiego
12. Przewodniczący Rady Powiatu Skarżyskiego
13. Przewodniczący Rady Powiatu Starachowickiego
14. Przewodniczący Rady Powiatu Staszowskiego
15. Przewodniczący Rady Powiatu Włoszczowskiego
16. Przewodniczący Rady Miejskiej w Kielcach