



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.012.02.2023

Pan Wojciech Porzych
Starosta Bydgoski
Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy
ul. Konarskiego 1-3
85-066 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/075 Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy ¹ , ul. Konarskiego 1-3, 85-066 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Porzych, Starosta Bydgoski ² od 2 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tego tytułu.2. Realizacja obowiązków zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.3. Realizacja wobec wojewody obowiązków sprawozdawczych i dotyczących przedkładania do zatwierdzenia planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz uzyskanych zgód na zbycie nieruchomości.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (I kwartał). Badaniem zostaną objęte działania jednostki kontrolowanej z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, gdy będzie to miało wpływ lub związek z ustaleniami stanu faktycznego dotyczącego okresu objętego kontrolą ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Monika Kazimierczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/71/2023 z 15 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Czynności kontrolne zakończono 27 września 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

W latach 2020-2023 (I kwartał) Starosta realizował zadania związane z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa⁶, wykorzystując odpowiednio przygotowaną kadrę i strukturę organizacyjną Starostwa.

Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP ustalano prawidłowo i terminowo odprowadzono je do dysponenta części budżetowej, prawidłowo także udzielano ulg w spłacie zaległości. Czynności podejmowane celem odzyskania zaległości były odpowiednie, jednak poszczególne działania windykacyjne podejmowano z opóźnieniem, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. Zbywanie nieruchomości Skarbu Państwa i przekształcanie prawa użytkowania wieczystego gruntów na cele mieszkaniowe, odbywało się z zachowaniem odpowiednich przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸ i ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁹.

Starosta zgodnie z dyspozycją art. 23 ust. 1 pkt 4 ugn, podejmował działania celem zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, niemniej czynnikiem determinującym skuteczność tych działań były ograniczone środki finansowe. Stwierdzono także niewystarczający nadzór Starosty nad zarządcą jednego budynku mieszkalnego, skutkiem czego nie wykonywał on pilnych zaleceń pokontrolnych wynikających z protokołów okresowych przeglądów technicznych tego budynku.

W Starostwie prawidłowo realizowano wobec Wojewody Kujawsko-Pomorskiego¹⁰ obowiązki sprawozdawcze, terminowo przekazano także Wojewodzie plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024, niemniej dokument ten nie zawierał pełnych danych o zarządzanym zasobie, co było niezgodne z art. 23 ust. 1db pkt 1 w zw. z art. 21 ugn.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, z naruszeniem art. 23 ust. 1c ugn;
- ewidencjonowania w księgach rachunkowych Starostwa nieruchomości Skarbu Państwa, z naruszeniem art. 3 ust. 1 pkt 12 i 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹, przy jednoczesnym braku ewidencji pozabilansowej w tym zakresie;
- nieaktualizowania na bieżąco wartości należności w księgach rachunkowych Starostwa, czym naruszono art. 35b ustawy o rachunkowości;
- błędów w wydawanych decyzjach w sprawie ustanowienia trwałego zarządu oraz braku operatów szacunkowych w tych sprawach, co było niezgodne z art. 45, art. 83 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 3 i art. 156 ust. 1 i 3 ugn;
- niesystematycznego aktualizowania opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Skarb Państwa” lub „SP”.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: „ufp”.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm., dalej: „ugn”.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 904 ze zm., dalej: „uppuw”.

¹⁰ Dalej: „Wojewoda”.

¹¹ Dz. U. z 2023, poz. 120, ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tego tytułu.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2020-2023 (I kwartał) w strukturze organizacyjnej Starostwa funkcjonował Wydział Nieruchomości, któremu zgodnie z regulaminem organizacyjnym¹³ przypisano zadania m.in. w zakresie:

- gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa;
- przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
- nabywania, zbywania, regulacji stanu prawnego nieruchomości, oddawania nieruchomości w trwały zarząd oraz wykupu i zasiedzenia nieruchomości;
- zawierania umów cywilnych – dzierżawy, najmu, użytkowania i użyczenia;
- prowadzenia ewidencji mienia Skarbu Państwa oraz sporządzania rocznych informacji o stanie mienia.

W regulaminie wewnętrznym Wydziału Nieruchomości¹⁴ wskazano, że w skład struktury wewnętrznej Wydziału wchodzi Dyrektor, Zastępca Dyrektora oraz stanowiska, którym powierzono do realizacji konkretne zadania związane m.in. z ww. zakresem. W latach 2020-2023 (I kwartał) zadania te realizowało sześciu pracowników, pod nadzorem osób kierujących pracą Wydziału. Osoby kierujące Wydziałem oraz wszyscy pracownicy zajmujący się gospodarowaniem nieruchomościami SP posiadali wykształcenie wyższe¹⁵ oraz przygotowanie merytoryczne do realizacji powierzonych zadań potwierdzone ukończonymi studiami podyplomowymi¹⁶ oraz uczestnictwem w szkoleniach specjalistycznych¹⁷.

(akta kontroli str. 10-71)

Starosta wyjaśnił, że przy wykonywaniu zadania zleconego z zakresu administracji rządowej związanego z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa żadne usługi doradcze lub eksperckie w zakresie obsługi prawnej, nie były zlecane poza stałymi umowami.

(akta kontroli str. 1192)

1.2. W okresie objętym kontrolą w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym dysponował Starosta wchodziły¹⁸:

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Przyjęty Uchwałą nr 139/2016 Zarządu Powiatu Bydgoskiego z 31 marca 2016 r., ze zm., dalej: „regulamin organizacyjny”.

¹⁴ Wprowadzonym zarządzeniem nr 33/13 Starosty Bydgoskiego z 22 kwietnia 2013 r., dalej: „regulamin wewnętrzny Wydziału Nieruchomości”.

¹⁵ Z tego w zakresie: administracji – cztery osoby, prawa – trzy osoby, zarządzania systemami produkcyjnymi – jedna osoba.

¹⁶ W zakresie: wyceny nieruchomości (jedna osoba, druga osoba w trakcie studiów), pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządzania nieruchomościami (jedna osoba).

¹⁷ M.in. w tematach: gospodarka nieruchomościami Skarbu Państwa; gospodarowanie mieniem SP i jednostek samorządu terytorialnego po nowelizacji ugn; aktualne problemy gospodarki nieruchomościami; przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, problematyka podziału nieruchomości wieczystoksięgowych, odłączania nieruchomości, zakładania nowych ksiąg wieczystych i wyodrębniania lokali; zintegrowany system EWID.

¹⁸ Stan na koniec każdego okresu objętego badaniem.

[1] działki / nieruchomości o powierzchni: w 2020 r. – 18 119,2721 ha, w 2021 r. – 17 502,1772 ha, w 2022 r. – 26 183,4196 ha, w 2023 r. (I kwartał) – 26 091,3117 ha, z tego odpowiednio:

- przekazano w użytkowanie wieczyste: 947,7486 ha, 955,7714, 954,5632 ha, 954,5278 ha;
- przekształcono we własność: 1,3816 ha, 0,6138 ha, 2,2145 ha, 0,5440 ha;
- oddano w trwały zarząd: 796,2956 ha, 957,1827 ha, 957,3576 ha, 957,3576 ha;
- oddano w najem i dzierżawę: 213,6613 ha, 230,8398 ha, 247,2242 ha, 343,4497 ha;
- udostępniono w innej formie (w użyczenie i użytkowanie): 4,1756 ha, 4,1756 ha, 4,2467 ha, 4,2467 ha;
- nie było przedmiotem udostępnienia¹⁹: 16 156,0094 ha, 15 353,5939 ha, 24 017,8134 ha, 23 831,1859 h;

[2] budynki / lokale o powierzchni: w 2020 r. – 19 102,63 m², w 2021 r. – 19 098,83 m², w 2022 r. – 18 578,93 m², w 2023 r. (I kwartał) – 18 502,03 m², z tego odpowiednio:

- udostępniono w trybie określonym w ugn: 18 569,3 m², 18 565,5 m², 18 229,9 m², 18 153 m²;
- nie było przedmiotem udostępnienia²⁰: 483,49 m², 483,42 m², 299,19 m², 299,19 m².

(akta kontroli str. 543-545)

Starosta wskazał m.in., że głównymi przyczynami nieudostępnienia nieruchomości gruntowych był:

- brak wniosków ze strony gmin złożonych do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o przejęcie nieruchomości znajdujących się w zasobie, które podlegają przepisom o komunalizacji bądź o przejęcie z mocy prawa nieruchomości na podstawie art. 13 ust. 2 ugn;
- stan prawny nieruchomości w trakcie regulacji;
- drogi wewnętrzne i rowy melioracyjne;
- działki zgłoszone do Krajowego Zasobu Nieruchomości;
- działki rolne, w stosunku do których Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie ujawnił decyzji;
- grunty pod ciekami wodnymi, co do których stanu prawnego nie uregulowały Wody Polskie;
- trwające postępowania związane z rozdysponowaniem nieruchomości.

Z kolei powodem nieudostępniania lokali przejętych przez Skarb Państwa²¹ był m.in. zły stan techniczny lokali niepozwalający na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Ze względu na przewidywany zakres prac remontowo-budowlanych, w odniesieniu do części lokali, koszty remontu przewyższyłyby możliwy do otrzymania dochód²².

¹⁹ Nieudostępnione działki / nieruchomości nie generowały kosztów.

²⁰ Z tego w latach 2020 i 2021 r. nie udostępniono do najmu łącznie 14 lokali mieszkalnych znajdujących się w pięciu budynkach, a w latach 2020 i 2023 (I kwartał) siedmiu lokali w trzech budynkach.

Liczba lokali generujących koszty: w 2020 r. – dziewięć lokali, koszty w wysokości 11,4 tys. zł, w 2021 r. – dziewięć lokali, koszty w wysokości 2,9 tys. zł, w 2022 r. – cztery lokale, koszty w wysokości 3,1 tys. zł, w 2023 r. (I połowa) – cztery lokale, koszty w wysokości 1,1 tys. zł. Ponośzone koszty dotyczyły głównie zaliczek na poczet funduszu remontowego i kosztów zarządzania nieruchomością.

²¹ M.in. po Kujawskich Zakładach Naprawy Samochodów w Solcu Kujawskim, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej Promień w Strzelcach Górnych.

²² W odniesieniu do dwóch lokali planowano remont w celu przywrócenia ich funkcji, jednak w pierwszej kolejności należało doprowadzić wodociąg do budynku (prace przygotowawcze rozpoczęto w 2022 r.).

(akta kontroli str. 1333-1334, 1338-1339)

W okresie objętym kontrolą sprzedano: w 2020 r. – dwa lokale o powierzchni 80,8 m², w 2021 r. – 13 działek o powierzchni 3,1808 ha, w 2022 r. – dwa lokale o powierzchni - 76,9 m².

(akta kontroli str. 544)

1.3. Ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa w Wydziale Nieruchomości Starostwa prowadzono w oparciu o dane pochodzących z ewidencji gruntów, budynków i lokali Wydziału Geodezji i Kartografii²³.

Badaniem objęto 10 nieruchomości (działek)²⁴ ujętych w rejestrze mienia Skarbu Państwa (wg stanu na 31 marca 2023 r.), z tego sześć nieruchomości znajdujących się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa (kartoteka ZNSP)²⁵, dwie nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste (kartoteka UWSP)²⁶, dwie nieruchomości oddane w trwały zarząd (kartoteka ZTSP)²⁷. Ustalono, że w czterech zbadanych przypadkach prowadzona ewidencja zawierała wszystkie informacje wymagane na podstawie art. 23 ust. 1c ugn, natomiast:

- w trzech przypadkach nie podano informacji o przeznaczaniu nieruchomości w planie miejscowym bądź w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co było niezgodne z art. 23 ust. 1c pkt 4 ugn;
- w jednym przypadku nie wskazano daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, co było niezgodne z art. 23 ust. 1c pkt 5 ugn.

Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W dwóch przypadkach w ewidencji zasobu (kartoteka ZNSP) nie podano dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej, zgodnie z art. 23 ust. 1c pkt 3 ugn, gdyż jak wskazał Starosta, nie posiada takiego dokumentu²⁸.

Informacje wynikające z rejestru mienia Skarbu Państwa były spójne z katastrzem nieruchomości. Sposób udostępnienia nieruchomości znajdował odzwierciedlenie w prowadzonych kartotekach²⁹.

(akta kontroli str. 315, 374-510)

1.4. W Starostwie nie ewidencjonowano nieruchomości Skarbu Państwa na koncie pozabilansowym i w konsekwencji nie dokonywano inwentaryzacji wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarował Starosta. Część nieruchomości Skarbu Państwa została zaewidencjonowana na koncie księgowym 011 „Środki trwałe”, gdzie w latach 2020-2022 ujmowano grunty stanowiące własność Skarbu Państwa o wartości 790,2 tys. zł oraz budynki i lokale stanowiące własność

²³ Dane w ewidencji (rejestr mienia Skarbu Państwa) zostały wygenerowane przez nakładkę Ewidencja Mienia – Gospodarka Nieruchomościami programu komputerowego EWID, w którym Ewidencję Gruntów i Budynków prowadził Starosta Bydgoski.

²⁴ Dobranych w sposób celowy, według osądu kontrolera, w szczególności działki o największej powierzchni.

²⁵ Działki zabudowane: nr 109/8 i nr 72/91 w Jaruzynie, nr 998/2 w Koronowie, działki niezabudowane nr 1/1 w Małej Kępie, nr 81 w Jaruzynie, nr 289 w Kruszynie Krajeńskim.

²⁶ Działki nr 678/12 w Solcu Kujawskim i nr 1325/17 w Koronowie.

²⁷ Działki nr 871/14 i nr 876/16 w Białych Błotach.

²⁸ W odniesieniu do działek nr 289 w Kruszynie Krajeńskim i nr 1/1 w Małej Kępie, Starosta wyjaśnił, że tymczasowo w ewidencji jako właściciela wskazano Skarb Państwa, natomiast był to etap przejściowy (po wygaśnięciu trwałego zarządu), do czasu wydania decyzji przez Wojewodę. Wojewoda w marcu 2023 r. orzekł, że wykonawcą prawa własności w stosunku do ww. działek stały się Wody Polskie.

²⁹ Zasób Skarbu Państwa, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd.

Skarbu Państwa o wartości 2 229,0 tys. zł. Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ww. grunty oraz budynki, ujęte w księgach rachunkowych Starostwa, stanowiące własność Skarbu Państwa podlegały corocznej inwentaryzacji metodą porównania danych zapisanych w księgach jednostki z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników. Inwentaryzacji tej dokonywano według stanu na dzień bilansowy.

(akta kontroli str. 775-818, 863-866, 1023)

1.5. W badanym okresie dochody wykonane przez Starostwo, związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa³⁰ wynosiły: w 2020 r. – 2 028,0 tys. zł, w 2021 r. – 2 969,4 tys. zł, w 2022 r. – 2 358,4 tys. zł, w 2023 r. (I kwartał) – 1 723,2 tys. zł. Najwyższe kwoty zrealizowanych dochodów dotyczyły (odpowiednio w latach 2020-2023 – I kwartał):

- użytkowania wieczystego – 1 666,8 tys. zł, 2 402,6 tys. zł, 1 999,2 tys. zł, 1 599,8 tys. zł;
- przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 198,4 tys. zł, 178,2 tys. zł, 157,2 tys. zł, 65,2 tys. zł;
- wpływów z najmu i dzierżawy – 93,9 tys. zł, 68,0 tys. zł, 75,7 tys. zł, 16,7 tys. zł.

Poziom należności pozostałych do zapłaty wynosił: w 2020 r. – 3 913,0 tys. zł, w 2021 r. – 3 887,1 tys. zł, w 2022 r. – 3 670,1 tys. zł, w 2023 r. (I kwartał) – 4 425,7 tys. zł. Najwyższy poziom należności pozostałych do zapłaty dotyczył (odpowiednio w latach 2020-2023 – I kwartał):

- użytkowania wieczystego – 1 397,0 tys. zł, 1 098,8 tys. zł, 1 242,0 tys. zł, 1 903,2 tys. zł;
- wpływów z odsetek – 1 354,9 tys. zł, 1 636,2 tys. zł, 1 728,6 tys. zł, 1 789,3 tys. zł;
- przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 568,8 tys. zł, 565,7 tys. zł, 562,7 tys. zł, 596,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 546-549, 672-774)

1.6. W wyniku badania próby dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zrealizowanych w marcu każdego z lat objętych kontrolą ustalono, że dochody wykonane wg stanu na 10 i 20 dzień miesiąca, przekazano do dysponenta części budżetu państwa w terminie odpowiednio do 15 i 25 dnia miesiąca, zgodnie z art. 255 ufp. Dochód powiatu w każdym z ww. miesięcy ustalono na podstawie art. 23 ust. 3 ugn, w wysokości 25% środków osiągniętych w związku z realizacją zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa oraz 5% środków uzyskanych na rzecz budżetu państwa na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³¹, w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

(akta kontroli str. 819-860)

1.7. Poziom zaległości w Starostwie z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynosił: w 2020 r. – 3 367,22 tys. zł, w 2021 r. – 3 887,1 tys. zł, w 2022 r. – 3 666,6 tys. zł, w 2023 r. (I kwartał) – 3 713,3 tys. zł.

Najwyższe zaległości (od 82,4% do 96,3% wszystkich zaległości) dotyczyły w poszczególnych latach odpowiednio:

³⁰ Rozdział 70005 klasyfikacji budżetowej.

³¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2267 ze zm.

- wpływów z odsetek – 1 354,9 tys. zł, 1 636,2 tys. zł, 1 728,6 tys. zł, 1 779,3 tys. zł (wzrost³² o 31,3%);
- opłat z tytułu użytkowania wieczystego – 851,2 tys. zł, 1 098,8 tys. zł, 1 238,5 tys. zł, 1 234,8 tys. zł (wzrost³³ o 45,1%);
- wpływów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 568,8 tys. zł, 565,7 tys. zł, 562,7 tys. zł, 562,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 546-549, 672-774)

1.8. W okresie objętym kontrolą Starosta podejmował czynności celem wyegzekwowania zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa³⁴. Badaniem objęto sprawy pięciu dłużników posiadających zaległości z tytułu:

- użytkowania wieczystego³⁵ z lat 1998, 2010, 2014-2023 (I kwartał) w kwocie należności głównej³⁶ 680,1 tys. zł wraz z odsetkami za zwłokę w wysokości 345,6 tys. zł;
- przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności³⁷ z lat 1999-2008 w kwocie należności głównej³⁸ 560,2 tys. zł wraz z odsetkami za zwłokę w wysokości 1 115,3 tys. zł.

[1] Celem odzyskania badanych zaległości z tytułu użytkowania wieczystego, egzekwowanych w trybie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego³⁹, Starosta po upływie terminu do uregulowania należności (31 marca danego roku⁴⁰):

- kierował do dłużników, na podstawie art. 476 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴¹ przedsądowe wezwania do zapłaty, w których wzywał do natychmiastowego uregulowania zaległych należności;
- zgłosił wierzytelności do sędziego komisarza w odniesieniu do dłużnika postawionego w stan upadłości;
- występował na drogę postępowania sądowego celem uzyskania tytułu egzekucyjnego;
- występował z wnioskami o wszczęcie egzekucji;
- monitorował działania komorników poprzez pozyskiwanie informacji dotyczących stanu prowadzonych egzekucji.

W odniesieniu do zaległości w kwocie należności głównej:

³² W 2023 r. (I kwartał) w stosunku do 2020 r.

³³ W 2023 r. (I kwartał) w stosunku do 2020 r.

³⁴ W Starostwie nie obowiązywały w tym czasie wewnętrzne procedury w zakresie dochodzenia należności z tego tytułu. Starostwa wyjaśnił m.in., że celem zapewnienia jednolitego podejścia w prowadzeniu kolejnych czynności windykacyjnych wobec dłużników, w połowie lipca 2021 r. została zatrudniona w Wydziale Finansowo-Księgowym osoba, której głównym zadaniem było prowadzenie windykacji.

³⁵ Dłużnicy o nr kont 518, 827, 831, 3197, 5116.

³⁶ Według stanu na 31 marca 2023 r.

³⁷ Dłużnik o nr konta 518.

³⁸ Według stanu na 31 marca 2023 r.

³⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm., dalej: „Kpc”.

⁴⁰ Za wyjątkiem należności za 2020 r., której termin płatności przesunięto na 31 stycznia 2021 r., na podstawie art. 15j ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.), dalej: „ustawa o COVID”.

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.

- 363,8 tys. zł – komornicy umorzyli egzekucje ze względu na ich bezskuteczność⁴²;
- 316,3 tys. zł – toczyły się postępowania windykacyjne lub egzekucyjne.

W wyniku podejmowanych czynności egzekucyjnych odzyskano w latach 2015-2018 od jednego z dłużników kwotę 1,0 tys. zł.

W stosunku do żadnej z badanych jednostkowych zaległości wartość przedmiotu sporu nie przewyższała kwoty 75,0 tys. zł⁴³, zatem nie występowało do Prokuratury Generalnej o zastępstwo procesowe w tych sprawach, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴.

W związku z tym, że kolejne czynności windykacyjne dotyczące zaległości z lat 2019-2022 nie były podejmowane bez zbędnej zwłoki ustalenia w tym zakresie opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzono także, że w odniesieniu do należności nieściągalnych trzech dłużników za lata 2010, 2014-2019 w kwocie należności głównej⁴⁵ 363,8 tys. zł, nie zostały w księgach rachunkowych utworzone odpisy aktualizujące ich wartość, co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

[2] W przypadku zaległości z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, egzekwowanej w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁶:

- należności w wysokości 464,9 tys. zł zostały zabezpieczone w formie hipoteki przymusowej na nieruchomości objętej przekształceniem – nieruchomość sprzedana została następnie w postępowaniu upadłościowym, a hipoteka wykreślona na wniosek syndyka;
- po zakończeniu postępowania upadłościowego podjęto ponowne czynności windykacyjne i egzekucyjne – egzekucję umorzono ze względu na jej bezskuteczność w czerwcu 2014 r.;
- w związku z ujawnieniem źródła dochodu zobowiązanego wystąpiono w lipcu 2017 r. o ponowne wszczęcie egzekucji.

W toku egzekucji w latach 2020-2023 (I kwartał) wyegzekwowano od dłużnika kwotę należności głównej w wysokości 5,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 511, 867-942, 1030-1033)

Pracownik Starostwa odpowiedzialny za ustalanie i dochodzenie należności jako trudności występujące przy egzekwowaniu zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wskazał m.in. na:

- bardzo dużą liczbę osób niepłacących w terminie należności, a w związku z tym konieczność wystawiania dużej ilości upomnień i wezwań do zapłaty;
- problemy z ustaleniem miejsca zamieszkania oraz aktualnych danych dłużników;
- generowanie zaległości przez firmy znajdujące się w upadłości bądź likwidacji;
- długotrwałe postępowania spadkowe po osobach zmarłych.

(akta kontroli str. 1017-1019)

⁴² Starosta wyjaśnił, że postępowania umorzone z powodu ich bezskuteczności będą kierowane do ponownej egzekucji z uwzględnieniem terminu przedawnienia odsetek, tj. przed upływem trzech lat od postanowienia o umorzeniu.

⁴³ Art. 17 Kpc w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2023 r.

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1109, ze zm.

⁴⁵ Wg stanu na 31 grudnia 2022 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

1.9. W Starostwie nie obowiązywały wewnętrzne procedury w zakresie udzielania ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Do rozpatrywania wniosków w zakresie, o którym mowa w art. 12a ugn, stosowano wytyczne Wojewody i wzór formularza, przekazany przy piśmie z 17 grudnia 2019 r.⁴⁷ W latach 2020-2023 (I kwartał) do Starostwa wpłynęły łącznie trzy wnioski o udzielenie ulgi w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, z tego dwa rozpatrzono pozytywnie, a jeden negatywnie. Badaniem objęto dwa przypadki udzielenia ulgi w spłacie należności Skarbu Państwa:

- pierwszy wniosek dotyczący rozłożenia na raty należności z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczystego gruntu za 2021 r., w kwocie należności głównej 14,4 tys. zł wraz z należnymi odsetkami za zwłokę, rozpatrzony został pozytywnie na podstawie art. 12a ugn, z uwzględnieniem przesłanek udzielenia ulgi określonych w art. 57 ufp, po uzyskaniu wymaganej zgody Wojewody;
- drugi wniosek w zakresie wniesienia opłaty rocznej w wysokości 1,7 tys. zł, z tytułu użytkowania wieczystego gruntu za rok 2021, pomniejszonej proporcjonalnie do liczby dni w roku 2020, w których obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego oraz stan epidemii (tj. 293 dni), w związku ze spadkiem obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19, rozpatrzono pozytywnie na podstawie art. 15ja w zw. z art. 15jca ust. 1 ustawy o COVID – wyliczona po pomniejszeniu opłata wyniosła 986,93 zł.

W obu ww. przypadkach wnioski o udzielenie ulgi zawierały uzasadnienia, potwierdzone w załączonych do nich dokumentach. Wnioskodawców poinformowano o pozytywnym rozstrzygnięciu spraw.

(akta kontroli str. 512, 518-540, 1443-1444)

Dyrektor Wydziału Nieruchomości poinformował także, że w zakresie zaległych należności Skarbu Państwa z tytułu czynszu najmu windykację (w tym zawieranie ugód na spłatę zaległości czynszowych) prowadził zarządca nieruchomości, z którym została zawarta umowa o zarządzanie nieruchomością.

W badanym okresie zawarto jedną taką ugodę – porozumienie z 30 sierpnia 2022 r., pomiędzy Zakładem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Koronowie (działającym w imieniu i na rzecz Starostwa), a Dłużnikiem zalegającym ze zapłatą czynszu za najem lokalu mieszkalnego w kwocie łącznej 5,3 tys. zł, w którym zobowiązano dłużnika do spłaty zadłużenia w miesięcznych ratach, płatnych od września 2022 r. w wysokości 100,00 zł.

Zawarcie tego rodzaju porozumień (rozłożenie na raty zaległości cywilnoprawnej) nie zostało przewidziane w umowie o wykonywanie obowiązków zarządcy zawartej 13 grudnia 2021 r. pomiędzy Starostą a Zakładem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Koronowie, jak również Zarządca nie został umocowany do zawierania w imieniu Starosty takich ugód. Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 518, 541-542, 1275-1279, 1334-1335, 1361-1362)

1.10. W badanym okresie w Starostwie nie wystąpiły należności przedawnione z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, skutkujące koniecznością spisania ich z ksiąg rachunkowych. Spisano natomiast z ksiąg rachunkowych, po uzyskaniu od Wojewody zgody na odstąpienie od dochodzenia, należności przypadające Skarbowi Państwa od osób zmarłych, których wysokość wraz z odsetkami nie przekraczała 100,00 zł, w kwocie łącznej: w 2020 r. – 379,54 zł, w 2021 r. – 28,96 zł, w 2022 r. – 341,48 zł.

⁴⁷ Nr WFB.V.3122.73.2019.

(akta kontroli str. 943-947, 1023)

W okresie objętym kontrolą utworzono w księgach rachunkowych⁴⁸ odpisy aktualizujące należności sporne: w 2020 r. – trzech dłużników na kwotę 4,4 tys. zł; w 2021 r. – siedmiu dłużników na kwotę 451,3 tys. zł; w 2022 r. – trzech dłużników na kwotę 117,9 tys. zł.

Badaniem objęto prawidłowość dokonania w latach 2020-2022 odpisów aktualizujących należności pięciu dłużników⁴⁹. Stwierdzono, że odpisów dokonano zgodnie z art. 35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁰. oraz z uwzględnieniem zasad zawartych w polityce rachunkowości Starostwa z 2018 r. i 2021 r.⁵¹

(akta kontroli str. 950-960, 1024-1025)

Badaniem objęto także pięciu dłużników posiadających najstarsze zaległości z tytułu:

- użytkowania wieczystego gruntów z lat 1998-2016 w kwocie należności głównej 239,1 tys. zł⁵²;
- przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności za lata 1999-2008 w kwocie 560,4 tys. zł⁵³.

W przypadku czterech dłużników w latach 2008-2022 dokonano odpisów aktualizujących należności wraz z odsetkami za zwłokę na kwotę 1 793,6 tys. zł.

Natomiast pomimo likwidacji spółki i umorzonych postępowań egzekucyjnych nie dokonano odpisu aktualizującego w odniesieniu do jednego z dłużników posiadających zaległości z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2010, 2014-2015 w kwocie należności głównej 102,3 tys. zł.

Odpisów takich nie dokonano także w odniesieniu do kolejnych zaległości ww. dłużnika z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2016-2019 w kwocie 199,2 tys. zł oraz zaległości za lata 2015-2019 w kwocie 62,3 tys. zł dwóch kolejnych dłużników opisanych w pkt. 1.8. niniejszego wystąpienia, pomimo bezskuteczności prowadzonych wobec nich egzekucji. Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 948-949)

1.11. W okresie objętym kontrolą Starosta sprzedał: w 2020 r. – dwa lokale mieszkalne, w 2021 r. – osiem działek oraz pięć udziałów w działkach, w 2022 r. – dwa lokale mieszkalne. Analizą objęto trzy sprawy zbycia nieruchomości Skarbu Państwa, przy uwzględnieniu najwyższych kwot uzyskanych ze sprzedaży⁵⁴. Stwierdzono, że w każdej z ww. spraw:

⁴⁸ Konto 290 (Ma), konta 225, 761 (Wn).

⁴⁹ Z tego: w 2020 r. – zaległość jednego dłużnika w kwocie 4,1 tys. zł, w 2021 r. – zaległość jednego dłużnika w kwocie 450,6 tys. zł, w 2022 r. – zaległości trzech dłużników w kwocie 117,9 tys. zł.

⁵⁰ Dz. U. z 2023, poz. 120, ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

⁵¹ Zarządzenie Nr 32/2018 Starosty Bydgoskiego z 26 czerwca 2018 r. w sprawie: ustalenia dokumentacji przyjętych zasad /polityki/ rachunkowości w Starostwie Powiatowym, dalej: „polityka rachunkowości z 2018 r.” i zarządzenie Nr 44/2021 Starosty Bydgoskiego z 29 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości w Starostwie Powiatowym w Bydgoszczy, ze zm., dalej: „polityka rachunkowości z 2021 r.”

⁵² Według stanu na 31 grudnia 2022 r.

⁵³ Według stanu na 31 grudnia 2022 r.

⁵⁴ [1] Sprzedaż w 2021 r. prawa własności nieruchomości – ośmiu działek na rzecz Gminy Solec Kujawski za kwotę 156,7 tys. zł; [2] sprzedaż w 2021 r. udziału w nieruchomości gruntowej (jednej działce) na rzecz Gminy Solec Kujawski za kwotę 40,9 tys. zł; [3] sprzedaż w 2021 r. udziału w nieruchomości gruntowej (trzy działki) na rzecz Gminy Solec Kujawski za kwotę 39,4 tys. zł.

- ceny nieruchomości ustalono w oparciu o operaty szacunkowe, wykorzystane w okresie 12 miesięcy od ich sporządzenia, w kwocie niższej od ich wartości rynkowej (10% wartości rynkowej), na podstawie art. 14 ust. 1 ugn⁵⁵;
- sprzedaż nieruchomości poprzedzona została uzyskaniem zgody Wojewody;
- zbycie nieruchomości nastąpiło w formie bezprzetargowej, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 2 ugn;
- Starosta sporządzał wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, zawierające dane o których mowa w art. 35 ust. 2 pkt 1-6, 11 i 12 ugn⁵⁶;
- w przypadku dwóch nieruchomości (sprzedaży udziałów w prawie własności), zabudowanych budynkami mieszkalnymi, przed zbyciem, na podstawie art. 34 ust. 5 ugn, zawiadomiono osoby, z którymi została zawarta umowa najmu lokali czas nieoznaczony, o możliwości skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych lokali mieszkalnych – najemcy złożyli oświadczenia, że nie skorzystają z przysługującego im prawa pierwszeństwa w wykupie zajmowanych lokali;
- warunki zbycia nieruchomości ustalano w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą, na podstawie art. 28 ust. 2 ugn;
- podstawą zawarcia umów sprzedaży były protokoły z rokowań, w których ustalano m.in. cenę sprzedaży oraz wskazywano, że koszty notarialne i sądowe związane ze sprzedażą w całości ponosi kupujący.

(akta kontroli str. 512, 1034-1066)

1.12. W latach 2020-2023 (I kwartał) Starosta nie oddawał nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste⁵⁷.

(akta kontroli str. 114-124, 143-154, 172-182, 543, 1334)

1.13. W badanym okresie przekształceniem prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w prawo własności, w trybie uppuw, objęto: w 2020 r. – siedem działek, w 2021 r. – siedem działek, w 2022 r. – sześć działek, w 2023 r. (I kwartał) – siedem działek, o łącznej powierzchni 2,7217 ha.

Badaniem objęto trzy sprawy⁵⁸: dwie z 2021 r. i jedną z 2022 r., w których użytkownicy wieczystości zgłosili zamiar jednorazowego wniesienia opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Ustalono, że we wszystkich przypadkach:

- zaświadczenia dla wnioskodawców o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów wydano w terminie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 uppuw;

⁵⁵ Jako uzasadnienie dla sprzedaży podano: [1] postępującą degradację oraz skażenie azbestem terenu, stan terenu będący przedmiotem skarg i interwencji mieszkańców Solca Kujawskiego, konieczność ponoszenia dużych nakładów finansowych do uporządkowania terenu, obciążających Skarb Państwa; [2] i [3] nieodpowiedni stan techniczny budynków znajdujących się na działkach, wymagających dużych nakładów finansowych, zdecydowanie przewyższających dochody osiągane z czynszów.

⁵⁶ Wykazy wywieszano przez okres 21 dni w siedzibie Starostwa, na stronie internetowej www.bip.powiat.bydgoski.pl, na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Solcu Kujawskim, a także przekazywano do Wojewody, z prośbą o zamieszczenie wykazów w Biuletynie Informacji Publicznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: „BIP KPUW”). Informację o zamieszczeniu wykazu Starosta podawał do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym powiat nakielski, bydgoski i pilski.

⁵⁷ Starosta odnosząc się do zmian w powierzchni gruntów Skarbu Państwa będących w ww. okresie w użytkowaniu wieczystym wyjaśnił, że łączna powierzchnia gruntów zmieniła się, w związku z m.in. z wydawaniem przez Wojewodę decyzji uwłaszczeniowych w trybie art. 200 ust. 1 pkt 2 i 3 ugn oraz na podstawie art. 35 w zw. z art. 34 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2022 r. poz. 2542 ze zm.).

⁵⁸ Wytypowane do badania według osądu kontrolera.

- zaświadczenia zawierały elementy, o których mowa w art. 4 ust. 3 i 4 uppuw⁵⁹;
- opłatę z tytułu przekształcenia ustalono zgodnie z art. 7 ust. 7 i art. 21 ust. 3 uppuw⁶⁰;
- ostatniej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego działek objętych przekształceniem, dokonano 21 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 1126-1142)

Starosta w badanym okresie:

- w dwóch przypadkach odmówił wydania zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z powodu: braku przesłanek do przekształcenia (jeden przypadek)⁶¹ oraz nieuregulowanego stanu prawnego działki, której dotyczył wniosek o przekształcenie (jeden przypadek)⁶²; w sprawach tych wydano na podstawie art. 219 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶³, postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia, zawierające elementy, o których mowa w art. 124 Kpa;
- w jednym przypadku wydał, na podstawie art. 217 i 218 Kpa zaświadczenie, że działka nie spełnia warunków przekształcenia⁶⁴.

(akta kontroli str. 1396-1397, 1444-1455)

1.14. W okresie objętym kontrolą Starosta oddał w trwałe zarząd:

- w 2022 r.– dziewięć działek o powierzchni 7,2452 ha, na podstawie trzech decyzji w zakresie ustanowienia / przekazania trwałego zarządu⁶⁵;
- w 2023 r. (I kwartał) – 25 działek o pow. 36,7746 ha, na podstawie jednej decyzji o przekazaniu trwałego zarządu.

Badaniem objęto trzy decyzje Starosty: dwie⁶⁶ na podstawie których przekazano w 2022 r. w trwałe zarząd osiem działek o powierzchni 7,0703 ha oraz jedną⁶⁷, na podstawie której przekazano w trwałe zarząd w 2023 r. (I kwartał) 25 działek o powierzchni 36,7746 ha.

Ustalono, że:

[1] w dwóch przypadkach, w których decyzje wydano, m.in. na podstawie art. 45 i 48 ust. 1 i 2 ugn, tj. przekazano trwałe zarząd pomiędzy jednostkami organizacyjnymi na ich wnioski:

- jedna z ww. decyzji zawierała wszystkie elementy, o których mowa w art. 45 ugn, w drugiej natomiast dane te były niekompletne, ponadto nie powołano w tej decyzji (w sentencji i uzasadnieniu) art. 49 ust. 2 ugn, mającego zastosowanie w badanej sprawie, co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- objęcie nieruchomości nastąpiło na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych;

⁵⁹ Tj. oznaczenie nieruchomości gruntowej według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych; potwierdzenie przekształcenia, informację o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, wysokości i okresie wnoszenia tej opłaty, a także o rozliczeniu w całości jednorazowo opłaty przekształceniowej.

⁶⁰ Do wyliczenia opłaty przyjęto wartość 1 m² nieruchomości, według której wyliczono wysokość opłaty obowiązującej w roku, w którym zgłoszono zamiar wniesienia opłaty jednorazowej; zmieniono stawkę opłaty z 3% do 1% - zgodnie z art. 21 ust. 3 uppuw; wyliczono opłatę uwzględniając liczbę lat pozostałych do upływu okresu, o którym mowa w art. 7 ust. 6 (20 lat).

⁶¹ Działka objęta wnioskiem była zabudowana, według Klasyfikacji Środków Trwałych, „pozostałymi budynkami niemieszkalnymi.”.

⁶² Po uregulowaniu stanu prawnego działki, wydano stosowne zaświadczenie.

⁶³ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm., dalej: „Kpa”.

⁶⁴ Działka była zabudowana „budynkami transportu i łączności”. Wniosek dotyczył wydania zaświadczenia, że nieruchomość w użytkowaniu wieczystym spełnia warunki przekształcenia we własność.

⁶⁵ W jednym przypadku (w odniesieniu do jednej działki o pow. 0,1749 ha) sprawa była w toku w związku ze skierowaniem przez zarządcę skargi na decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

⁶⁶ Nr WN.6844.3.2021 z 11 stycznia 2022 r. i WN.6844.4.2022 z 7 września 2022 r.

⁶⁷ Nr WN.6844.6.2022 z 20 grudnia 2022 r.

- opłaty za trwały zarząd pozostawiono bez zmian, w stosunku do decyzji, którymi ustanowiono trwały zarząd na rzecz jednostki przekazującej; zatem nie dokonano ustalenia aktualnej ceny nieruchomości na podstawie jej wartości, zgodnie z art. 67 ust. 1 i 3 ugn – powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

[2] w jednym przypadku, w którym decyzja wydana została na podstawie m.in. art. 223 ust. 2 i art. 83 ust. 3 ugn:

- decyzją tą nieodpłatnie ustanowiono z mocy prawa na czas nieoznaczony trwały zarząd na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁶⁸;
- w uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., że nieruchomości (działki) stanowią część pasa drogi krajowej nr 56 Koronowo – Trzeciewiec i pozostają we władaniu GDDKiA, ;
- na podstawie art. 83 ust. 3 ugn, nie ustalono opłat rocznych za nieruchomości oddane w trwały zarząd pod drogi publiczne;
- nieruchomości (działki) przekazano na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

(akta kontroli str. 1067-1125)

1.15. Na dzień 31 marca 2023 r. Starostwo dysponowało 916 działkami Skarbu Państwa o powierzchni 499,4033 ha oddanymi odpłatnie w użytkowanie wieczyste. W latach 2020-2022 Starostwo dokonało, zgodnie z art. 77 ust. 1 ugn, aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa dla 159 działek (17,4%) o powierzchni 27,3109 ha (5,5%).

Wartość opłat z tytułu użytkowania wieczystego dla pozostałych działek była zaktualizowana w latach: 2017-2019 dla 124 działek (13,5%) o powierzchni 42,4335 ha, 2014-2016 dla 219 działek (23,9%) o powierzchni 85,0128 ha, 2011-2013 dla 101 działek (11,03%) o powierzchni 172,8261 ha, 2005-2010 dla 182 działek (19,9%) o powierzchni 97,5208 ha, 1999-2004 dla 95 działek (10,4%) o powierzchni 33,4480 ha, a dla 36 działek (3,9%) o powierzchni 20,7378 ha ustanowiono opłatę przed 1999 r.⁶⁹

Starosta wyjaśnił m.in., że przyczyną braku aktualizacji najstarszych opłat była m.in. upadłość podmiotów, ustalenie opłat w latach dziewięćdziesiątych przez Kierownika Urzędu Rejonowego, a dotychczas niewydane przez Wojewodę dla tych działek decyzje uwłaszczeniowe, działki o małej powierzchni, w stosunku do których koszty operatów przekraczałyby wartość możliwych do uzyskania opłat rocznych, użytkowanie sprawowane przez gminy, które powinny skomunalizować nieruchomości.

(akta kontroli str. 1181-1182, 1154)

Na dzień 31 marca 2023 r. Starostwo dysponowało 16 nieruchomościami Skarbu Państwa (52 działki) o powierzchni 231,4435 ha, oddanymi odpłatnie w trwały zarząd. W latach 2020-2022 Starostwo nie dokonało przeszacowania wartości nieruchomości Skarbu Państwa oddanych odpłatnie w trwały zarząd i nie aktualizowało opłat z tytułu trwałego zarządu ww. nieruchomości.

Wartość opłat z tytułu trwałego zarządu nie była aktualizowana, a ustalono ją po raz pierwszy odpowiednio przed 1999 r. dla trzech nieruchomości (trzy działki), o powierzchni 2,3864 ha, w latach 1999-2004 dla trzech nieruchomości (28 działek), o powierzchni 37,9615 ha, w latach 2005-2010 dla czterech nieruchomości (osiem działek), o powierzchni 7,5623 ha, w latach 2011-2013 dla czterech nieruchomości (10 działek), o powierzchni 182,9525 ha, w latach 2014-2016 dla jeden nieruchomości

⁶⁸ Dalej: „GDDKiA”.

⁶⁹ Opłata została ustalona przez Kierownika Urzędu Rejonowego w Bydgoszczy.

(dwie działki) o powierzchni 0,4059 ha i w latach 2020-2023 (I kwartał) dla jednej nieruchomości (jedna działka), o powierzchni 0,1749 ha.

Starosta wskazał m.in., że nie dokonywano aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu, ponieważ zlecenie sporządzenia operatu szacunkowego na potrzeby aktualizacji było zbyt kosztowne. Operat szacunkowy uwzględnia wartości gruntu, budynków oraz nakładów poniesionych przez jednostkę, a uzyskane opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu są niewspółmierne do wydatków. Przeprowadzenie aktualizacji na działkach, gdzie stawka opłaty wynosi 0,3% lub 0,1% ceny wartości nieruchomości często nie pokrywa kosztów sporządzonego operatu szacunkowego.

(akta kontroli str. 1151-1152, 1181-1182)

W latach 2020-2022 koszty poniesione na sporządzenie operatów szacunkowych (m.in. dla 142 nieruchomości, tj. 159 działek objętych aktualizacją) wyniosły 117,71 tys. zł⁷⁰ i stanowiły 7,2% dotacji otrzymanych od Wojewody na realizację zadania gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa⁷¹.

W I kwartale 2023 r. Starostwo nie aktualizowało opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu oraz nie ponosiło kosztów na opracowanie operatów szacunkowych.

(akta kontroli str. 1181, 1565-1570)

W latach 2020-2023 (I kwartał) wystąpiło 10 przypadków złożenia przez użytkowników wieczystych odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego⁷² związanych z aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego. W ww. sprawach:

- w sześciu przypadkach SKO oddaliło wnioski w przedmiocie ustalenia, że aktualizacja opłaty była niezasadna;
- w dwóch przypadkach sprawy zostały ostatecznie rozstrzygnięte przez sąd rejonowy – zmniejszono opłatę w stosunku do zaktualizowanej o 0,5% i 2,6%;
- w dwóch przypadkach sprawy były w toku przed sądem rejonowym.

(akta kontroli str. 1150-1151)

Badaniem objęto 10 działek⁷³, w stosunku do których ostatnia aktualizacja opłaty z tytułu użytkowania wieczystego została przeprowadzona w latach 2007-2010. Ustalono, że w ww. sprawach:

- aktualizacje odbywały się w oparciu o operat szacunkowy nieruchomości sporządzony przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego⁷⁴;
- przyrost wartości opłat w wyniku aktualizacji wyniósł łącznie 323,7 tys. zł (od 110,67% do 5 585,72% wartości opłaty zmienianej);
- jeden użytkownik był niewypłacalny.

Badaniem objęto także sześć kolejnych działek⁷⁵, w stosunku do których w ewidencji nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste nie podano daty ostatniej aktualizacji opłaty. Ustalono, że:

⁷⁰ Kwota ta stanowi łączne koszty poniesione na sporządzenie operatów szacunkowych – zawierane umowy w zakresie sporządzenia operatów szacunkowych dotyczyły zarówno aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, jak i np. sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego czy aktualizacji związanej z trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości.

⁷¹ Dochody wykonane w rozdziale 70005, § 2110.

⁷² Dalej: „SKO”.

⁷³ Nr 32/14 w Przylękach, nr 66/3 w Okolu, nr 1097/81, nr 1112/37, nr 2124 i nr 77/18 w Koronowie, nr 153/4 w Januszkowie, nr 82 w Kobyłarni oraz nr 583 i nr 75/4 w Nowej Wsi Wielkiej.

⁷⁴ Dokumenty dotyczące wydatków poniesionych na aktualizację opłaty rocznej zostały zbrakowane w wyniku archiwizacji.

⁷⁵ Nr 16/1 i nr 17/2 w Kruszynie Krajeńskim, nr 1252/13, nr 740/25, nr 740/26 i nr 740/27 w Solcu Kujawskim.

- w odniesieniu do dwóch działek opłatę zaktualizowano 19 października 2018 r., jednakże użytkownik wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego wnioski o ustalenie, że aktualizacja była niezasadna, w toku kontroli NIK sprawa była przedmiotem postępowania przez sądem;
- w odniesieniu do trzech działek opłata została zaktualizowana w grudniu 2008 r. (jednakże w tych przypadkach użytkownicy wieczystości byli w sprawie opłat za użytkowanie wieczyste niewypłacalni), a w stosunku do jednej w listopadzie 2012 r.; wpisy w tym zakresie uzupełniono w ewidencji użytkowania wieczystego 9 czerwca 2023 r.;

Stwierdzono także, że z łącznej liczby 16 działek zbadanych w zakresie aktualizacji opłaty, w odniesieniu do 13, w ewidencji użytkowania wieczystego, nie podano przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co było niezgodne z art. 23 ust. 1c pkt 4 ugn.

Braki w systematycznej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i we wpisach do ewidencji opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 436-459, 1147-1153)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku badania 10 nieruchomości (działek) ujętych w rejestrze mienia Skarbu Państwa⁷⁶ objętych analizą w zakresie prawidłowości prowadzenia ewidencji oraz 16 dodatkowych działek objętych badaniem w zakresie aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego⁷⁷ ustalono, że:
 - w 16 przypadkach nie wskazano w ewidencji przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co było niezgodne z art. 23 ust. 1c pkt 4 ugn⁷⁸;
 - w pięciu przypadkach nie podano w ewidencji daty ostatniej aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, co było niezgodne z art. 23 ust. 1c pkt 5 ugn.

(akta kontroli str. 267-510)

Starosta wyjaśnił m.in., że ze względu na dużą liczbę działek organ był w trakcie uzupełnienia ww. danych. Dane w zakresie ostatniej aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego zostały uzupełnione w ewidencji 9 czerwca 2023 r. i 27 lipca 2023 r. Starosta dodał także, że niewprowadzone dane stanowią nieduży odsetek w porównaniu z danymi wprowadzonymi.

(akta kontroli str. 1144, 1148-1150, 1153, 1357, 1361, 1363)

NIK zauważa, że konieczność bieżącego prowadzenia ewidencji jest wymogiem wynikającym z art. 23 ust. 1c ugn niezależnie od liczby przedmiotowych nieruchomości znajdujących się na terenie powiatu.

⁷⁶ Sześć działek ujętych w kartotece ZNSP (działki nr 109/8, nr 72/91 i nr 81 w Jarużynie, nr 998/2 w Koronowie, nr 1/1 w Małej Kępie, nr 289 w Kruszyńcu Krajeńskim), dwie w kartotece UWSP (nr 678/12 w Solcu Kujawskim i nr 1325/17 w Koronowie) oraz dwie w kartotece ZTSP (nr 871/14 i nr 876/16 w Białych Błotach).

⁷⁷ Ujętych w wykazie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (wygenerowany z bazy EWID) i kartotece UWSP – działki nr 32/14 w Przyłękach, nr 66/3 w Okolu, nr 1097/81, nr 1112/37, nr 2124 i nr 77/18 w Koronowie, nr 153/4 w Januszkowie, nr 82, nr 583 i nr 75/4 w Nowej Wsi Wielkiej, nr 16/1 i nr 17/2 w Kruszyńcu Krajeńskim, nr 1252/13, nr 740/25, nr 740/26 i nr 740/27 w Solcu Kujawskim.

⁷⁸ W brzmieniu obowiązującym do 23 września 2023 r.

2. W badanym okresie w Starostwie nie ewidencjonowano nieruchomości Skarbu Państwa na koncie pozabilansowym, co było działaniem nierzetelnym i w konsekwencji nie dokonywano całościowej inwentaryzacji ww. składników. W polityce rachunkowości z 2018 r. i 2021 r. nie wprowadzono pozabilansowego konta księgowego, służącego ewidencjonowaniu nieruchomości Skarbu Państwa, pomimo że ogólne zasady prowadzenia kont pozabilansowych i ich charakter, zostały w ww. dokumentach określone.

(akta kontroli str. 862, 865-866, 1020, 1023)

Część nieruchomości Skarbu Państwa, tj. grunty o wartości 790,2 tys. zł⁷⁹ oraz budynki o wartości 2 229,0 tys. zł⁸⁰, pomimo, że nie były przeznaczone na potrzeby jednostki kontrolowanej i nie stanowiły aktywów Starostwa, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 12 i 15 ustawy o rachunkowości, została ujęta w księdze inwentarzowej Starostwa, zaewidencjonowana na koncie księgowym 011 „Środki trwałe” oraz wykazana w bilansach Starostwa:

- grunty o wartości 790,2 tys. zł za lata 2020-2022;
- budynki o wartości: za 2020 r. – 1 653,2 tys. zł, za 2021 r. – 1 597,5 tys. zł, za 2022 r. – 1 541,8 tys. zł,

czym naruszono art. 24 ust. 2 oraz art. 46 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Suma aktywów w bilansach Starostwa wynosiła: w 2020 r. – 153 130,8 tys. zł, w 2021 r. – 143 756,8 tys. zł, w 2022 r. – 135 235,5 tys. zł i została zawyżona w wyniku ujęcia w niej aktywów nieruchomości Skarbu Państwa o 1,6% do 1,7%.

(akta kontroli str. 775-818, 863-865)

Starosta w wyjaśnieniach podał m.in., że w Starostwie ewidencją pozabilansową służącą ewidencjonowaniu nieruchomości Skarbu Państwa był wykaz prowadzony przez Wydział Nieruchomości. Dodał także, że nie wprowadzono pozabilansowego konta księgowego, służącego ewidencjonowaniu nieruchomości Skarbu Państwa, ponieważ w załączniku nr 3 „Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych” do rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont z 2010 r.⁸¹ brak jest kont służących tej ewidencji. Ponadto wskazał, że w księgach rachunkowych starostwa, na koncie 011 ujęto grunty i lokale stanowiące mienie Skarbu Państwa ponieważ ww. składniki majątku spełniały wymogi art. 3 ustawy o rachunkowości, a więc między innymi były kontrolowane przez Starostwo, miały określoną wartość, powstały w wyniku przeszłych zdarzeń, były kompletne, zdatne do użytku oraz przewidywany okres ekonomicznej użyteczności był dłuższy niż rok.

(akta kontroli str. 862, 865-866, 1020-1023)

NIK zauważa, że ww. wykaz prowadzony przez Wydział Nieruchomości na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 ugn, będący ewidencją mienia Skarbu Państwa, nie stanowił ewidencji pozabilansowej, gdyż nie został powiązany z kontem pozabilansowym, które powinno być wskazane w polityce rachunkowości

⁷⁹ 20 działek o powierzchni 5,4232 ha, w tym m.in. drogi, działki zgłoszone do dyspozycji Krajowego Zasobu Nieruchomości, działka przeniesiona na rzecz Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich, działka, która z mocy prawa przeszła na rzecz Gminy Koronowo, działki nabyte w drodze zasiedzenia przez osoby fizyczne.

⁸⁰ Budynek administracyjny na działce nr 154/33 (oddanej w trwałą zarząd Komendzie Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy) wraz z utwardzeniem terenu, instalacjami i ogrodzeniem.

⁸¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 760), dalej: „rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont z 2010 r.”

Starostwa, jako służące ewidencjonowaniu mienia Skarbu Państwa. Jednocześnie wskazać należy, że rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont z 2010 r. oraz zastępujące je rozporządzenie z 2017 r.⁸², nie zamykało katalogu kont pozabilansowych. W ewidencji pozabilansowej powinny być ujmowane wszystkie zdarzenia gospodarcze, istotne ze względu na potrzeby m.in. kontrolne lub informacyjne jednostki, a zasady, które stosuje się do ewidencjonowania tych zdarzeń powinny wynikać z planu kont, będącego elementem dokumentacji opisującej obowiązujące zasady (politykę) rachunkowości.

W nawiązaniu z kolei do ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa w księgach rachunkowych Starostwa, stwierdzić należy, że nieruchomości, stanowiące własność Skarbu Państwa przekazane starostom w zarządzanie, nie mogą być uznane, jako składnik aktywów starostwa powiatowego. Nie spełniają one bowiem warunków zawartych w przepisach art. 3 ust. 1 pkt 12 i pkt 15 ustawy o rachunkowości. Tytuł własności w odniesieniu do tych nieruchomości – zgodnie z wpisem do ksiąg wieczystych – przysługuje Skarbowi Państwa, natomiast Starosta pełni rolę zarządcy tych nieruchomości, który z tytułu zarządzania uzyskuje dochody w określonej przepisami wysokości.

3. W kontrolowanym okresie w Starostwie z opóźnieniami podejmowano kolejne czynności mające na celu odzyskanie zaległych należności z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp.

Nieprawidłowość dotyczyła czterech⁸³ z pięciu objętych kontrolą dłużników. W stosunku do egzekwowanych zaległości z lat 2019-2022 w łącznej kwocie należności głównej 222,9 tys. zł⁸⁴ stwierdzono, że:

- przedsądowe wezwania do zapłaty dotyczące zaległości za lata 2020-2021 sporządzone zostały w terminie 48 i 49 dni od upływu terminu płatności należności za rok 2021⁸⁵ oraz za rok 2021 w terminie 89 dni od upływu terminu płatności;
- pozwy o zapłatę dotyczące zaległości za lata 2020-2022 sporządzono w terminie od 81 do 214 dni od dnia wpływu sprawy do Zespołu Radców Prawnych;
- wnioski o wszczęcie egzekucji dotyczące zaległości za lata 2019-2021 sporządzono w terminie od 153 do 227 dni od nadania wyrokowi sądowemu klauzuli wykonalności.

(akta kontroli str. 889-942)

Starosta wyjaśnił m.in., że w badanym okresie praca zdalna, na której przebywali pracownicy mocno utrudniała wykonywanie obowiązków. Zaistniała sytuacja wynikała także z absencji pracownika w związku z jego długotrwałym zwolnieniem, a ogłoszony konkurs na zastępstwo pozostał bez odzewu. Ponadto pozwy o zapłatę sporządzane były przez radcę prawnego, który prowadził nie tylko sprawy o zapłatę użytkowania wieczystego, ale także bieżącą obsługę

⁸² Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342), dalej: „rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont z 2017 r.”

⁸³ Dłużnicy o nr kont 827, 831, 3197, 5116.

⁸⁴ Według stanu na 31 marca 2023 r.

⁸⁵ W sprawach tych, w związku z przesunięciem, na podstawie art. 15j ust. 1 o COVID, terminu płatności opłaty za użytkowanie wieczyste za 2020 r. na 31 stycznia 2021 r., wezwania do zapłaty sporządzano łącznie dla roku 2020 i 2021, po upływie terminu płatności należności za 2021 r. (tj. 31 marca 2021 r.).

prawną Starostwa i inne postępowania sądowe. Odnosząc się do terminu kierowania spraw o egzekucję należy mieć na względzie różny czas przesyłania przez sąd tytułów wykonawczych od chwili nadania klauzuli wykonalności.

(akta kontroli str. 1027-1033)

NIK zauważa, że przy ocenie rzetelności podejmowanych działań w przypadku dochodzenia należności Skarbu Państwa, istotna jest sprawność działania jednostki w podejmowaniu czynności mających na celu doprowadzenie do uregulowania należności, której termin zapłaty minął. Okresy zwłoki należy uznać za niepotrzebne przedłużanie procesu windykacji należności, co może skutkować późniejszymi problemami z jej wyegzekwowaniem.

4. Nadzór Starosty nad wykonywaniem obowiązków zarządcy nieruchomości – Zakładu Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Koronowie był niewystarczający, skutkiem czego zarządca zawarł 30 sierpnia 2022 r. bez umocowania Starosty, porozumienie z najemcą jednego z lokali mieszkalnych, którego przedmiotem była spłata należności cywilnoprawnej w kwocie 5,3 tys. zł, z tytułu zaległego czynszu za najmowany lokal, w miesięcznych ratach w wysokości 100 zł, płatnych od września 2022 r.

(akta kontroli str. 541-542, 1275-1279)

Starosta wyjaśnił m.in., że zarządca nie wystąpił z pismem o wydanie zgody na zawarcie ugody z dłużnikiem lokalu mieszkalnego oraz, że nie mógł zawierać ugód ponieważ nie miał do tej czynności umocowania w umowie. Wskazał także, że wszelkie umowy na zarządzanie budynkiem Skarbu Państwa były konsultowane z radcami prawnymi i do tej pory nie było potrzeby głębszego ich doprecyzowania. Dodał jednocześnie, że pismem z 9 sierpnia 2022 r. zarządca poinformował o saldzie kont lokatorów. Z uwagi na zaległości czynszowe ww. lokatora miał się z nim skontaktować i przedstawić ewentualne dokumenty niezbędne do windykacji należności na drodze sądowej. Pismem z 30 sierpnia 2022 r. zawarł natomiast bez wiedzy i zgody Starosty porozumienie o spłatę należności czynszowej, które przekazał do Starostwa 25 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1334-1335, 1357-1358, 1361-1362)

NIK zauważa, że staranny nadzór nad wykonywaniem obowiązków zarządcy, w tym dalsza wymiana w ww. sprawie informacji pomiędzy pracownikiem Starostwa a zarządcą nieruchomości, dotycząca możliwych do podjęcia działań celem odzyskania zaległej należności, mogłaby wyeliminować postępowanie zarządcy niezgodne z zawartą umową.

5. W Starostwie w przypadku zaległości trzech z pięciu dłużników objętych badaniem nie dokonywano odpisów aktualizujących należności, pomimo przesłanek w tym zakresie, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 i art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości, § 10 ust. 1 i ust. 4 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont z 2017 r., a także polityki rachunkowości Starostwa z 2018 r. i 2021 r.

Stwierdzono, że odpisów nie utworzono w odniesieniu do zaległości z tytułu użytkowania wieczystego gruntów:

- pierwszego dłużnika⁸⁶ za lata 2015-2018 w kwocie należności głównej 16,5 tys. zł;

⁸⁶ Nr konta dłużnika 5116.

- drugiego dłużnika⁸⁷ za lata 2016-2019 w kwocie należności głównej 45,7 tys. zł;
- trzeciego dłużnika⁸⁸ za lata 2010, 2014-2019 w kwocie należności głównej 301,6 tys. zł;

pomimo bezskuteczności prowadzonych w ww. sprawach egzekucji⁸⁹.

(akta kontroli str. 560, 602, 948-1015)

Starosta wyjaśnił m.in., że nie dokonano odpisów aktualizujących z uwagi na brak dokumentów w ww. zakresie od Rady Prawnego Starostwa w formie papierowej – przekazano jedynie 16 września 2022 r. wykazy spraw sądowych o zapłatę.

(akta kontroli str. 1021, 1025-1026)

NIK zauważa, że w odniesieniu do jednego z dłużników⁹⁰ tytuły egzekucyjne dotyczące kwoty łącznej należności głównej 12,4 tys. zł, zostały zwrócone przez komornika 29 marca 2021 r. bezpośrednio do wierzyciela, tj. do Starostwa. Ponadto przekazywanie poszczególnych dokumentów pomiędzy pracownikami Starostwa jest czynnością techniczną, która nie powinna negatywnie wpływać na zapisy dokonywane w księgach rachunkowych, mające na celu odzwierciedlenie prawdziwego stanu majątkowego i finansowego jednostki w danym momencie. Zgodnie z polityką rachunkowości Starostwa z 2018 r. i 2021 r. wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty, a do należności wątpliwych w Starostwie należą m.in. należności, gdy w wyniku postępowania egzekucyjnego stwierdzono, że dłużnik nie posiada majątku, z którego można dochodzić wierzytelności.

(akta kontroli str. 560, 602, 976-980, 986-999)

6. W jednej z trzech zbadanych decyzji dotyczących trwałego zarządu, wydanej w sprawie przekazania trwałego zarządu pomiędzy Zakładem Karnym w Bydgoszczy-Fordonie a Aresztem Śledczym w Bydgoszczy⁹¹ w stosunku do nieruchomości, położonej w gm. Sicienko, obr. ew. Strzelewo, działka nr 66/1, nie podano elementów wymaganych na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 4-5, 7-8 ugn, tj. przeznaczenia nieruchomości i sposobu jej zagospodarowania, celu, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd, ceny nieruchomości oraz informacji o możliwość aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu.

W decyzji tej nie powołano także art. 49 ust. 2 ugn mającego zastosowanie w badanej sprawie, tj. przepisu o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej z równoczesnym ustanowieniem trwałego zarządu na rzecz jednostek organizacyjnych utworzonych w wyniku tych przekształceń lub na rzecz jednostki przejmującej zadania jednostki likwidowanej, czym naruszono art. 107 § 1 pkt 4 Kpa.

Ze stanu faktycznego badanej sprawy wynika, że na mocy Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2021 r. w sprawie zniesienia Zakładu

⁸⁷ Nr konta dłużnika 3197.

⁸⁸ Nr konta dłużnika 827.

⁸⁹ Postępowania egzekucyjne umorzono w okresie od 20 listopada 2020 r. do 17 maja 2022 r. W dwóch przypadkach, w wysłuchaniu wierzycieli przed umorzeniem ww. postępowań, komornicy wskazywali m.in., że wierzyciel nie wskazał mienia, z którego może być prowadzona egzekucja, a prowadzone w trybie art. 801 i 761 § 1 Kpc postępowanie nie doprowadziło do wyjawienia majątku dłużnika objętego wnioskiem. W trzecim przypadku w zawiadomieniach o stanie egzekucji wskazano, że jest ona całkowicie bezskuteczna, a dłużnik wezwany do złożenia wykazu majątku, wykazu takiego nie złożył.

⁹⁰ Nr konta dłużnika 5116.

⁹¹ Nr WN.6844.3.2021 z 11 stycznia 2022 r.

Karnego w Bydgoszczy-Fordonie⁹² z dniem 30 listopada 2021 r. znosi się Zakład Karny w Bydgoszczy-Fordonie, a nieruchomości Zakładu zostanie zagospodarowana zgodnie z art. 49 ust. 2 ugn.

(akta kontroli str. 1071, 1080-1082, 1085)

Starosta wyjaśnił m.in., że decyzja o przeniesieniu trwałego zarządu stanowiła w jego ocenie czynność potwierdzającą fakt tego przeniesienia z zachowaniem tego samego celu oddania w trwały zarząd czy ceny nieruchomości, dlatego dane te nie zostały ujęte w decyzji. Nie odniesiono się także do kwestii możliwości aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu, ponieważ zlecenie sporządzenia operatu szacunkowego na potrzeby aktualizacji byłoby zbyt kosztowne. Wskazał także, że brak podania w decyzji art. 49 ust. 2 ugn wynika z błędu technicznego i przeoczenia osoby sporządzającej tę decyzję, jednak nie prowadzi do zmiany rozstrzygnięcia.

(akta kontroli str. 1356, 1359-1360, 1388, 1391)

NIK zauważa, że ww. decyzję wydano m.in. na podstawie art. 45 ugn i orzeczono w niej o wygaśnięciu prawa trwałego zarządu z dniem 1 grudnia 2021 r. przysługującego Zakładowi Karnemu w Bydgoszczy-Fordonie oraz o ustanowieniu prawa trwałego zarządu na rzecz Aresztu Śledczego w Bydgoszczy. Podanie w decyzji informacji m.in. w zakresie celu oddania nieruchomości w trwały zarząd czy ceny nieruchomości było istotne dla potwierdzenia prawa do zastosowania określonej stawki opłaty czy prawidłowości wyliczenia jej wysokości w oparciu o cenę. Informacja w zakresie zaktualizowania opłaty miała stanowić natomiast dla trwałego zarządcy powiadomienie o takiej możliwości. Z kolei podstawa prawna decyzji administracyjnej powinna być powoływana prawidłowo, tj. ze wskazaniem mających zastosowanie w danym przypadku przepisów prawa materialnego.

7. W dwóch zbadanych decyzjach⁹³ wydanych w sprawie przekazania prawa trwałego zarządu pomiędzy jednostkami organizacyjnymi⁹⁴, do ustalenia kwoty opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu przyjęto cenę nieruchomości wyliczoną na potrzeby wydania wcześniejszych decyzji, dotyczących działek będących przedmiotem przekazania, tj. cenę w wysokości:

- 54,6 tys. zł ustalonej na potrzeby wydania decyzji z 27 grudnia 1999 r.⁹⁵ dla jednej działki położonej w gm. Sicienko, obr. ew. Strzelewo, o pow. 0,9246 ha;
- 136,0 tys. zł, ustalonej na potrzeby wydania decyzji z 8 lipca 2002 r.⁹⁶, dla 24 działek położonych w gm. Osielsko, obr. ew. Bożenkowo, o pow. 36,5645 ha⁹⁷.

Powyższe działanie było niezgodne z art. 83 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 3 i art. 156 ust. 1 i 3 ugn.

(akta kontroli str. 1074-1076, 1080-1082, 1104-1108, 1112-1115)

Starosta wyjaśnił m.in., że nie przystąpiono do ustalenia aktualnej ceny nieruchomości na potrzeby wyliczenia opłaty z tytułu trwałego zarządu w ww.

⁹² Dz. Urz. MS poz. 296.

⁹³ Nr WN.6844.3.2021 z 11 stycznia 2022 r. i nr WN.6844.6.2022 z 20 grudnia 2022 r.

⁹⁴ Wygaśnięcia prawa trwałego zarządu w stosunku do podmiotu przekazującego i ustanowienia prawa trwałego zarządu na rzecz podmiotu przejmującego.

⁹⁵ Nr BNR/Si.II.7224-6-2-1/99.

⁹⁶ Nr BNR.II.7012-13/01.

⁹⁷ Po podziale działek w decyzji nr WN.6844.6.2022 z 20 grudnia 2022 r. liczba działek wyniosła 25 o powierzchni 36,7746 ha.

sprawach, ponieważ zlecenie sporządzenia operatu szacunkowego byłoby zbyt kosztowne. Koszt sporządzenia takiego operatu uwzględniającego wartość rynkową gruntu oraz wartość budynków i poczynionych nakładów oraz remontów wyniósłby ok. 20,0 tys. zł, a tym samym jego zlecenie zmniejszyłoby możliwość aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów.

(akta kontroli str. 1388-1389, 1391)

NIK wskazuje, że Starosta w ww. decyzjach ustalił opłatę za ustanowienie trwałego zarządu na rzecz jednostek przejmujących, winien zatem wysokość tej opłaty wyliczyć na podstawie aktualnej wartości nieruchomości, ustalonej w operacie szacunkowym zgodnie z art. 156 ust. 1 i 3 ugn. W tym celu powinien wystąpić do Wojewody o zmianę planu finansowego i zwiększenie dotacji bieżącej na zadania zleczone z zakresu administracji rządowej.

8. W Starostwie na zbadanej próbie 10 działek⁹⁸ ustalano, że opłata z tytułu użytkowania wieczystego została po raz ostatni zaktualizowana w stosunku do tych nieruchomości, w latach 2007-2012. Średnia cena działki w ww. sprawach ustalona celem zaktualizowania opłat na podstawie operatów szacunkowych wynosiła w Koronowie od 19,2 zł do 45,64 zł za m², w Solcu Kujawskim 27,62 zł/m², a w Białych Błotach 19,63 zł/m². Natomiast średnia cena wynikająca z operatów szacunkowych z lat 2020-2021 zleconych na potrzeby aktualizacji innych działek, wynosiła (za pozostałe nieruchomości gruntowe) w Koronowie od 52,0 zł do 95,0 zł za m², w Solcu Kujawskim od 19,91 zł do 107,0 zł za m², a w Białych Błotach 38,0 zł/m².

(akta kontroli str. 438, 442, 447, 450, 454, 1146, 1149, 1394)

Starosta wyjaśnił m.in., że analizował ceny rynkowe nieruchomości pod kątem zasadności zlecenia sporządzania operatów szacunkowych i aktualizacji opłat. W pierwszej kolejności brane były pod uwagę nieruchomości, gdzie stawki opłat rocznych były bardzo niskie i nastąpił bardzo długi okres od czasu ostatniej aktualizacji. Dodał także, że w latach 2020-2021 aktualizacji opłat dokonywano w ramach środków zaplanowanych w budżecie i zabezpieczonych przez Wojewodę. Nie było możliwości przeprowadzania aktualizacji systematycznie, gdyż posiadane środki w ramach dotacji celowej nie pozwalały na sporządzanie tak dużej ilości operatów szacunkowych. W roku 2022 nie przeprowadzono aktualizacji, gdyż dokonywano zmiany stawki procentowej dla nieruchomości uprzednio objętych zwolnieniem, a także przejęto zdewastowane budynki w Jaruzynie, gdzie konieczne było ich zabezpieczenie, w ramach posiadanych środków, przed okresem zimowym.

(akta kontroli str. 1389-1390, 1394)

NIK zauważa, że dokonywanie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, w sytuacji jeżeli wartość nieruchomości ulegnie zmianie, jest obowiązkiem ustawowym wynikającym z art. 77 ust. 1 ugn. Obserwując tendencję wzrostową cen nieruchomości na danym obszarze, konieczne jest bieżące informowanie Wojewody o potrzebach finansowych związanych z wydatkami niezbędnymi do należytego gospodarowania nieruchomościami oddanymi w użytkowanie wieczyste.

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Starosta podejmował działania celem realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz egzekwowania zaległości w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tego tytułu,

⁹⁸ Nr 32/14 w Przylękach (jednostka Białe Błota), nr 66/3 w Okołu, nr 1097/81, nr 1112/37 i nr 2124 w Koronowie, nr 153/4 w Januszkowie, nr 82 w Kobylarni oraz nr 583 i nr 75/4 w Nowej Wsi Wielkiej oraz nr 1252/13 w Solcu Kujawskim.

wykorzystując odpowiednio przygotowaną kadrę i strukturę organizacyjną. Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa ustalano prawidłowo i terminowo odprowadzono je do dysponenta części budżetowej, prawidłowo także udzielano ulg w spłacie zaległości. Czynności podejmowane celem odzyskania zaległości były adekwatne do ich wielkości, niemniej poszczególne działania windykacyjne wykonywano opieszale. Zbywanie nieruchomości Skarbu Państwa i przekształcanie prawa użytkowania wieczystego gruntów na cele mieszkaniowe odbywało się z zachowaniem odpowiednich przepisów ugn i uppuw. Niemniej w kontrolowanej działalności dopuszczono do powstania nieprawidłowości związanych z realizowaniem obowiązków wynikających z ugn czy ustawy o rachunkowości m.in. w zakresie prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, ewidencjonowania w księgach rachunkowych nieruchomości Skarbu Państwa czy niesystematycznego aktualizowania opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

OBSZAR

2. Realizacja obowiązków zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Opis stanu faktycznego

2.1. W regulaminie wewnętrznym Wydziału Nieruchomości wskazano m.in., że do zadań stanowiska w zakresie prowadzenia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należy zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. Zgodnie z zakresem czynności, nadzór nad zarządzaniem budynkami Skarbu Państwa przypisano jednej osobie⁹⁹.

(akta kontroli str. 42-43, 55, 1193)

2.2. W Starostwie nie opracowano procedur wewnętrznych dotyczących zasad sprawowania nadzoru nad stanem technicznym nieruchomości zasobu Skarbu Państwa. Starosta wyjaśnił, że z uwagi na różnorodność nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (gruntowe o różnych użytkach, zabudowane lub niezabudowane, z elementami składowymi lub bez nich) wyznaczani każdorazowo pracownicy lub zarządcy prowadzili stałą identyfikację ryzyk, którym mogły podlegać konkretne nieruchomości oraz na bieżąco dobierali odpowiednie metody celem zapobiegania ich negatywnym skutkom¹⁰⁰.

(akta kontroli str. 512, 1193, 1382-1383)

2.3 Starosta wyjaśnił m.in., że w celu zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi oddawane były w najem poszczególnym najemcom lokali mieszkalnych, a następnie w celu ich prawidłowej eksploatacji oraz zachowania w stanie niepogorszonym zawierano umowy o zarządzanie z zarządcami nieruchomości. Badanie sześciu umów zawartych w okresie objętym kontrolą w zakresie zarządzania pięcioma budynkami mieszkalnymi¹⁰¹ wykazało, że w umowach zobowiązywano zarządcę m.in. do zlecenia: [1] kontroli technicznej, okresowych przeglądów budynku i urządzeń stanowiących jego wyposażenie techniczne, [2] czynności umożliwiających utrzymanie w należytym stanie, porządku

⁹⁹ Jak wyjaśnił Starosta, Dyrektor Wydziału Nieruchomości mógł zlecić ww. czynności, w tym realizację zadań związanych z zabezpieczeniem przed uszkodzeniem lub zniszczeniem nieruchomości Skarbu Państwa, innemu pracownikowi Wydziału.

¹⁰⁰ W przypadku nieruchomości mieszkalnych zidentyfikowano ryzyka w zakresie m.in. awarii instalacji wodnej, nieszczelności przewodów kominowych, podmywania budynku oraz jego zawilgocenia. Przeprowadzono odpowiednie działania remontowe.

¹⁰¹ Cztery kolejne umowy obejmujące lata 2020-2023 dotyczące jednego budynku mieszkalnego w Koronowie oraz dwie umowy obejmujące okres od 1 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. dotyczące czterech budynków mieszkalnych w Jarużynie.

i czystości pomieszczeń oraz urządzeń budynku służących do wspólnego użytku wszystkich lokatorów, [3] bieżących konserwacji i napraw w części wspólnej budynku. Protokoły z okresowych przeglądów technicznych budynków przekazywane były przez Zarządców do Starostwa.

Z kolei nieruchomości rolne celem zapobiegania ich degradacji przekazywano do dzierżawy. Badanie dwóch zawartych w okresie objętym kontrolą umów dzierżawy¹⁰² wykazało, że w umowach zobowiązywano dzierżawców m.in. do: [1] używania nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem, a także wymaganiami prawidłowej gospodarki rolnej, [2] utrzymania na własny koszt przedmiotu dzierżawy w sposób aby jego poszczególne składniki nie uległy pogorszeniu, [3] używania przedmiotu dzierżawy z zachowaniem obowiązujących przepisów prawa, [4] wydania przedmiotu dzierżawy w stanie niepogorszonym – w razie wygaśnięcia lub rozwiązania umowy. Starosta wyjaśnił, że stan nieruchomości rolnych, ze względu na specyfikę i przeznaczenie gruntów stwierdzano w protokole zdawczo-odbiorczym.

(akta kontroli str. 385-387, 391-393, 1193, 1197-1202, 1265-1297)

Starosta wskazał także, że z uwagi na znikomą liczbę nieruchomości Skarbu Państwa narażonych na uszkodzenie lub zniszczenie odpowiednie działania zabezpieczające podejmowane były na bieżąco, zazwyczaj przy przejmowaniu nieruchomości do zasobu. Badaniem objęto znajdujące się w zasobie Skarbu Państwa w latach 2020-2023 (I kwartał) niezagospodarowane obiekty budowlane:

- jeden niezagospodarowany budynek mieszkalny położony w Strzelewie, na działce nr 59/3¹⁰³;
- 10 budynków o funkcji produkcyjno-usługowej i gospodarczej dla rolnictwa, położonych w Jarużynie, na działce 109/8¹⁰⁴.

Ww. budynki, jako faktycznie nieużytkowane, nie były poddawane przeglądom technicznym i przydatności do użytkowania, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰⁵.

(akta kontroli str. 1193, 1196, 1202)

Starosta wskazał, że w latach 2020-2023 (I kwartał) nie zaistniały na nieruchomościach Skarbu Państwa zdarzenia, powodujące konieczność współpracy z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli str. 1195)

W przypadku nieruchomości oddanych w trwałą zarząd Starosta nie dysponował informacjami o realizacji obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania przez zarządzających nieruchomościami Skarbu Państwa. Starosta wyjaśnił m.in., że jednostki te posiadały własne komórki zajmujące się przeprowadzaniem kontroli stanów obiektów/budynków i w wielu przypadkach żądanie ww. informacji byłoby niewłaściwe, z uwagi na specyfikę tych jednostek organizacyjnych m.in. takich jak wojsko, policja czy zakłady karne. Ponadto

¹⁰² Umowy dzierżawy nieruchomości rolnej z 16 marca 2023 r. dot. działek w Jarużynie nr 81, nr 109/5 i nr 109/8.

¹⁰³ Zgodnie z ekspertyzą budowlaną stanu technicznego z 20 listopada 2021 r. – część budynku nie posiadała żadnej sprawności użytkowej i funkcjonalnej, część obiektu posiadała częściowe naprawy konserwacyjne, wymagała jednak przeprowadzenia remontów bieżących poszczególnych elementów budowlanych.

¹⁰⁴ Zgodnie z opiniami dotyczącymi stanu technicznego budynków sporządzonymi przez biegłego sądowego (operaty szacunkowe w sprawie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości) z 17 lutego 2020 r. i 14 marca 2022 r., budynki były w stanie bardzo zniszczonym, do remontu kapitalnego, zniszczone dachy, w jednym z nich konstrukcja w stanie bardzo złym (podpory), grożącym zawaleniem, w innym bardzo zniszczony szkielet zewnętrzny.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

przepisy prawa nie określają kwestii udostępniania dokumentacji technicznej budynków przez trwałego zarządcę.

(akta kontroli str. 1194-1195)

2.4. Starosta wyjaśnił, że biorąc pod uwagę definicję obiektu budowlanego¹⁰⁶, każdy budynek lub budowla przejmowana do zasobu Skarbu Państwa nadająca się do użytkowania, w miarę możliwości była zagospodarowana (oddawana w najem), żeby nie uległa zniszczeniu lub dewastacji.

Badanie spraw pięciu nieruchomości (budynków mieszkalnych, z mieszkaniami oddanymi w najem lokatorom¹⁰⁷), w stosunku do których zawarto z dwoma podmiotami zewnętrznymi umowy o wykonywanie obowiązków zarządcy nieruchomości wykazało m.in., że:

- Zarządcy przekazywali do Starosty okresowe pięcioletnie i roczne przeglądy techniczne budynków,
- w odniesieniu do czterech¹⁰⁸ z pięciu budynków podejmowano w okresie objętym kontrolą bądź planowano podjąć niezbędne działania naprawcze mające na celu utrzymanie nieruchomości w należytym stanie¹⁰⁹, niemniej wykonanie wszystkich niezbędnych prac, jak wskazał Starosta naraziłoby Skarb Państwa na wydatki bez możliwości zwrotu poniesionych kosztów¹¹⁰.

W przypadku jednego budynku, w stosunku do którego z okresowych przeglądów technicznych wynikała konieczność podjęcia pilnych prac remontowych, brak było w dokumentacji znajdującej się w Starostwie informacji na temat realizacji ww. zadań. Starosta wyjaśnił m.in., że zarządca nieruchomości pilne prace¹¹¹, wynikające z pięcioletniej kontroli budynku przeprowadzonej w 2019 r., których zaniechanie mogłoby inicjować stan zagrożenia życia, zdrowia lub mienia osób przebywających w jego pobliżu, wykonał we własnym zakresie, o czym poinformował telefonicznie Wydział Nieruchomości w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 1195, 1197-1264, 1383, 1386-1387)

Przeprowadzona w trakcie kontroli NIK, kontrola Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy¹¹² wykazała m.in. że w ww. nieruchomości nie wykonano zaleceń pilnych z protokołu z 2022 r. – w zakresie luźnych elementów dachu (dachówki, wiatrownice)¹¹³, co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. PINB stwierdził także, że wyodrębnione w budynku i użytkowane lokale mieszkalne nie posiadają przewodów wentylacji grawitacyjnej, co przy istniejących szczelnych oknach oraz użytkowaniu gazu płynnego z 11 kg butli, może to stanowić potencjalne zagrożenie dla życia i mienia użytkowników lokali. Starosta poinformował, że zarządca budynku podjął stosowne działania celem wyposażenia lokali mieszkalnych w czujniki gazu.

(akta kontroli str. 1310-1319, 1406)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹⁰⁶ Art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego.

¹⁰⁷ Cztery budynki położone w Jarużynie, jeden w Koronowie.

¹⁰⁸ Przyjętych do zasobu Skarbu Państwa w czerwcu 2022 r.

¹⁰⁹ Naprawiono m.in. przewody kominowe, usunięto pęknięte szyby, najemcy lokali zostali poinstruowani o konieczności usunięcia przechowywanych na poddaszu przedmiotów.

¹¹⁰ Koszt wymiany dachu z azbestu, podłogi na poddaszu oraz instalacji elektrycznej w budynkach w Jarużynie przekraczał ich wartość.

¹¹¹ Usunięcie luźnych tynków.

¹¹² Dalej: „PINB”.

¹¹³ Zalecenie dotyczyło usunięcia miejscowo luźnych elementów dachu.

Nadzór Starosty nad zarządcą budynku położonego w Koronowie, ul. Klasztorna 1 był niewystarczający, skutkiem czego zarządca ww. nieruchomości nie wykonywał pilnych zaleceń pokontrolnych z kontroli stanu technicznego budynku przeprowadzonych w 2021 r. i 2022 r. W protokole z rocznego przeglądu technicznego z 2021 r. jako pilne zalecenie wskazano m.in. usunięcie miejscowo luźnych elementów dachu (dachówek, wiatrownic). W protokole z przeglądu z 2022 r. stwierdzono, że ww. zalecenie pilne nie zostało wykonane. Przeprowadzona na zlecenie kontroli NIK, w sierpniu 2023 r. kontrola PINB wykazała, że ww. zalecenie w dalszym ciągu nie zostało wykonane.

(akta kontroli str. 1203-1284, 1310-1311)

Starosta wyjaśnił m.in., że to zarządca ponosi pełną odpowiedzialność za utrzymanie nieruchomości w stanie niezagrażającym osobom trzecim, jeżeli natomiast do jakichkolwiek działań potrzebne byłyby środki finansowe, powinien wystąpić o ich zabezpieczenie. Dodał także, że obecnie budynek nadaje się do użytkowania, jednak poważne w nim inwestycje naraziłyby Skarb Państwa na wydatki bez możliwości zwrotu poniesionych kosztów – przychód z czynszu nie zapewni finansowania przyszłych remontów, nawet w wieloletniej perspektywie.

(akta kontroli str. 1379-1380, 1384-1385)

NIK zauważa, że brak nadzoru w zakresie stanu technicznego ww. budynku może spowodować, że ryzyko uszkodzenia lub zniszczenia nieruchomości może się zmaterializować, a nawet przyjąć postać zagrożenia nie tylko dla mienia ale i dla życia ludzi. Zawarcie umowy z zarządcą i zobligowanie go do przeprowadzania okresowych przeglądów technicznych i utrzymania nieruchomości w należytym stanie, nie zwalnia Starosty z obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 4 ugn.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta podejmował zgodnie z dyspozycją art. 23 ust. 1 pkt 4 ugn, działania celem zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. W tym celu oddawał budynki z lokalami mieszkalnymi w najem, zawierając umowy na zarządzanie tymi nieruchomościami z podmiotami profesjonalnymi, a grunty w dzierżawę. Stwierdzono w odniesieniu do jednego z budynków zarządzanych przez podmiot zewnętrzny, niewystarczający nadzór ze strony Starosty nad zarządcą, skutkiem czego nie wykonywano pilnych zaleceń pokontrolnych dotyczących stanu technicznego tego budynku. W stosunku do budynków niezagospodarowanych Starosta zlecał badania stanu technicznego, celem zweryfikowania możliwości dalszej ich eksploatacji. Poważnym ograniczeniem w utrzymaniu budynków zagospodarowanych i niezagospodarowanych w należytym stanie były względy finansowe, tj. koszty remontów nieruchomości niewspółmiernie wysokie w stosunku do możliwych do osiągnięcia z nich pożytków.

3. Realizacja wobec wojewody obowiązków sprawozdawczych i dotyczących przedkładania do zatwierdzenia planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz uzyskiwania zgód na zbycie nieruchomości.

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym Wydziału Nieruchomości:

- do zadań stanowiska w zakresie prowadzenia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należało m.in. przygotowywanie trzyletniego planu wykorzystania zasobu oraz rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu; ww. zadania przypisano do wykonywania jednej osobie, której zakres czynności obejmował prowadzenie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa;

- do zadań stanowisk dotyczących zbywania nieruchomości, przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, zawierania umów cywilnych należało m.in. występowanie do Wojewody o wyrażenie zgód na dokonanie ww. czynności; ww. zadania przypisano trzem osobom, których zakresy obowiązków obejmowały podejmowanie czynności cywilnoprawnych dotyczących zasobu Skarbu Państwa oraz sprzedaż prawa własności na rzecz użytkownika wieczystego.

(akta kontroli str. 29-45, 57-66, 70-71)

Sprawozdawczość budżetowa realizowana była przez pracownika Wydziału Finansowo-Księgowego, któremu w zakresie czynności przypisano prowadzenie sprawozdawczości w zakresie dochodów Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 73-74)

3.2. Starosta sporządził w oparciu o dyspozycję art. 23 ust. 1da ugn¹¹⁴ plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024 i przedłożył go do zatwierdzenia Wojewodzie przy piśmie z 5 stycznia 2022 r., tj. w terminie wynikającym z art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ugn. Plan ten zawierał informacje o których mowa w art. 23 ust. 1db ugn, w szczególności prognozę dotyczącą wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa¹¹⁵ i program zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa¹¹⁶. Do planu załączono zestawienie nieruchomości Skarbu Państwa (załącznik nr 1) i zestawienie nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym (załącznik nr 2). Ustalono, że w ww. załącznikach nie ujęto nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, a oddanych w trwałe zarząd, co było niezgodne z art. 23 ust. 1db pkt 1 w zw. z art. 21 ugn. Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 183-314)

W Starostwie nie sporządzono planu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn, w brzmieniu obowiązującym do 8 września 2021 r. Starosta wyjaśnił m.in., że Ministrowie Infrastruktury i Budownictwa oraz Inwestycji i Rozwoju nie zrealizowali obowiązku wynikającego z art. 10a ust. 1 ugn¹¹⁷ i nie opracowali dokumentu pn. *Polityka gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa*, skutkiem czego nie było możliwości opracowania i przedłożenia Wojewodzie planów realizacji ww. dokumentu.

(akta kontroli str. 1403-1046)

3.3. Starosta sporządził i przekazał do Wojewody w terminie, o którym mowa w art. 23 ust. 1a ugn, tj. do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczyło, roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami za lata 2020-2021. Sprawozdania sporządzono zgodnie z wytycznymi i na formularzu i przekazanym przez Wojewodę odpowiednio przy pismach z 2 kwietnia 2021 r. i 12 kwietnia 2022 r. Sprawozdania zawierały informacje o aktualnym stanie

¹¹⁴ Artykuł dodany do ugn, na mocy ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1561), która weszła w życie 9 września 2021 r., dalej: „ustawa o zmianie ugn”.

¹¹⁵ W tym udostępnianie nieruchomości oraz nabywania nieruchomości do zasobu; poziom wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości z zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu; prognozowane wpływy z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym z aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste.

¹¹⁶ M.in. nieruchomości planowane do: sprzedaży, oddania w formie darowizny, oddania w dzierżawę, najem, zarząd Lasom Państwowym.

¹¹⁷ Przepis uchylony z dniem 9 września 2021 r.

nieruchomości i działaniach podejmowanych w stosunku do nieruchomości w roku sprawozdawczym¹¹⁸.

(akta kontroli str. 112-171)

3.4. Starosta prawidłowo sporządzał i terminowo przekazywał do Wojewody sprawozdania budżetowe z wykonania planu dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Badaniem objęto sprawozdania Rb-27 ZZ za I i IV kwartał z lat 2020-2022 oraz za I kwartał 2023 r. Ustalono, że dane wykazane w sprawozdaniach w rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, zgodne były z ewidencją księgową¹¹⁹, a sprawozdania przekazywano Wojewodzie w terminach, o których mowa odpowiednio w załączniku nr 40 do rozporządzenia Ministrów Finansów z 9 stycznia 2018 r.¹²⁰ oraz załączniku nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów z 11 stycznia 2022 r.¹²¹ w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

(akta kontroli str. 672-774)

3.5. W okresie objętym kontrolą Starosta zwracał się do Wojewody o wyrażenie zgody na dokonanie czynności, o których mowa w :

- w art. 13 ust. 2a ugn (darowizna): w 2022 r. – dwa wnioski rozpatrzone odmownie, w 2020 r., 2021 r. i 2023 r. (I kwartał) – brak wniosków;
- art. 13 ust. 2b ugn (zmiana warunków darowizny): w 2020-2023 (I kwartał) – brak wniosków;
- art. 14 ust. 5 ugn (sprzedaż nieruchomości po cenie niższej od jej wartości): w 2020 r. – dwa wnioski rozpatrzone pozytywnie, w 2022 r. – jeden wniosek rozpatrzony pozytywnie, w 2021 r. i 2023 r. (I kwartał) – brak wniosków;
- art. 23 ust. 1 pkt 7 ugn (zbycie nieruchomości): w 2020 r. – jeden wniosek rozpatrzony odmownie, w 2022 r. – sześć wniosków (pięć rozpatrzonych pozytywnie, jeden odmownie), w 2021 r. i 2023 r. (I kwartał) – brak wniosków;
- art. 23 ust. 1 pkt 7a ugn (dzierżawa, najem, użyczenie, użytkowanie): w 2021 r. – jeden wniosek rozpatrzony pozytywnie, w 2022 r. – dwa wnioski rozpatrzone pozytywnie, w 2020 r. i 2023 r. (I kwartał) – brak wniosków.

Starosta przekazywał także informacje, o których mowa w art. 23 ust. 4 ugn: w 2020 r. – jedna, w 2021 r. – dwie, w 2022 r. – jedna, w 2023 r. (I kwartał) – dwie.

(akta kontroli str. 1336-1337, 1340)

Badaniem objęto dziesięć spraw: sześć wniosków skierowanych do Wojewody o wyrażenie zgody na dokonanie czynności¹²² i cztery informacje o zawartych umowach.

Ustalono, że wszystkie wnioski zawierały informacje ewidencyjne dotyczące nieruchomości, dane w zakresie bieżącego zagospodarowania, a także w pięciu przypadkach uzasadnienia gospodarcze dla dokonania czynności¹²³. W jednym przypadku, w którym we wniosku nie zawarto uzasadnienia dla dokonania czynności,

¹¹⁸ M.in. dane ewidencyjne, wycena nieruchomości, zbywanie i nabywanie nieruchomości, najem, dzierżawa, użyczenie, postępowania sądowe dotyczące nieruchomości

¹¹⁹ Obroty i salda kont: 130 (Rachunek bieżący jednostki), 132 (Rachunek dochodów jednostek budżetowych) – dochody wykonane, 221 (Należności z tytułu dochodów budżetowych) – należności przypisane i pozostałe do zapłaty.

¹²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.

¹²¹ Dz. U. poz. 144, ze zm.

¹²² Dwa wnioski dotyczące zgody na zbycie nieruchomości, dwa dotyczące dzierżawy i najmu, jeden dotyczący sprzedaży po cenie niższej niż wartość nieruchomości i jeden dotyczący darowizny.

¹²³ M.in. brak korzyści wynikających z pozostawienia działki w zasobie (uciążliwe obowiązki względem nieruchomości związane z nielegalnymi wysypiskami śmieci), korzyści finansowo-ekonomiczne oraz środowiskowe wynikające z dzierżawy, dbałość najemców o budynek, w ten sposób żeby jego stan się nie pogarszał.

Starosta wskazał m.in., że pozostawienie działki w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie przyniosłoby żadnych korzyści. Wyzierzawienie działki ze względu na jej uwarunkowania¹²⁴ było praktycznie wykluczone, natomiast stanowiła ona atrakcyjny teren inwestycyjny.

W odniesieniu do czterech zbadanych informacji o zawartych umowach ustalono, że w dwóch przypadkach:

- z 2020 r. w zakresie dotyczącym czynności dokonanej w tym roku, nie zawarto informacji o wartości i cenie nieruchomości,
- z 2021 r. dotyczącym czynności z 2020 r. nie zawarto informacji o wartości nieruchomości,

co było niezgodne z art. 23 ust. 4 pkt 2 ugn. Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1341-1355)

3.6. W badanym okresie w Starostwie przeprowadzono jeden audyt wewnętrzny¹²⁵ w zakresie wybranych zagadnień dotyczących działalności Wydziału Nieruchomości, którego przedmiotem było m.in. badanie istniejących procedur, dokumentów wewnętrznych i dokumentacji finansowo-księgowej. Działalność jednostki w zakresie objętym audytem oceniono pozytywnie¹²⁶.

(akta kontroli str. 10, 102-110, 1332, 1335)

3.7. Starosta poinformował, że czynnikami wpływającymi negatywnie na sposób realizacji zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa były w szczególności:

- wysokie koszty utrzymania i zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, niewspółmierne do możliwych do osiągnięcia dochodów;
- brak wyspecjalizowanych podmiotów gotowych zarządzać nieruchomościami Skarbu Państwa z lokalami mieszkalnymi, z uwagi na ich zły stan techniczny;
- brak wystarczających środków finansowych niezbędnych do gospodarowania nieruchomościami¹²⁷;
- brak ze strony gmin komunalizacji nieruchomości znajdujących się w zasobie;
- brak uwłaszczenia państwowych osób prawnych, które spełniały warunki z art. 200 ugn, z mocy prawa na dzień 5 grudnia 1990 r. na nieruchomościach z zasobu;
- trudności z ustaleniem stanu prawnego nieruchomości i pozyskiwaniem dokumentów potwierdzających prawo Skarbu Państwa do nieruchomości z różnych instytucji i archiwów.

¹²⁴ Grunty orne klasy V.

¹²⁵ W okresie od 24 maja 2021 r. do 30 września 2021 r.

¹²⁶ W sprawozdaniu z audytu wskazano m.in. na konieczność opracowania procedury w zakresie udzielania ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Starosta wyjaśnił m.in., że odstąpiono od wydania własnej procedury w ww. zakresie z uwagi na fakt, że 9 marca 2022 r. na stronie BIP KPUW została opublikowana znowelizowana informacja dotycząca wyrażenia zgody na podejmowanie przez starostów rozstrzygnięć w przedmiocie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w zakresie udzielenia ulgi w spłacie należności Skarbu Państwa, zawierająca szczegółowy wniosek Starosty o wyrażenie zgody na udzielanie ulg. Informacja ta, wraz ze szczegółowymi wymogami prawnymi, określonymi w art. 55 i nast. ufp w pełni wyczerpywały sposób postępowania w ww. zakresie.

¹²⁷ Starosta wskazał, że w I półroczu 2023 r. otrzymał dotacje na wynagrodzenia i pochodne w wysokości 168,5 tys. zł (plan dotacji na 2023 r. wynosi 313,0 tys. zł). W okresie tym Wydział Nieruchomości z katalogu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze gospodarki nieruchomościami wykonał czynności o wartości 355,0 tys. zł i tym samym powinien zakończyć działania w bieżącym roku (podobnie było w latach wcześniejszych). Z kolei budżet Wydziału na wydatki z zakresu gospodarowania nieruchomościami planowano w 2023 r. na poziomie 421,0 tys. zł, otrzymano od Wojewody kwotę 180,0 tys. zł i tym samym trzeba było zweryfikować zadania, na które należało zabezpieczyć środki w pierwszej kolejności.

(akta kontroli str. 1401-1402)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024, zatwierdzonym przez Wojewodę 9 marca 2022 r., nie zawarto informacji o nieruchomościach wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, a oddanych w trwałe zarząd, co było niezgodne z art. 23 ust. 1db pkt 1 w zw. z art. 21 ugn.

(akta kontroli str. 183-314)

Starosta wyjaśnił m.in., że brak dołączonego do planu wykazu nieruchomości Skarbu Państwa w trwałym zarządzie wynikał prawdopodobnie z pomyłki.

(akta kontroli str. 1390, 1397)

2. Dwie ze zbadanych czterech informacji o zawartych umowach, przekazanych do Wojewody nie zawierały wszystkich elementów, o których mowa w art. 23 ust. 4 ugn, tj. w informacji:

- z 21 kwietnia 2020 r.¹²⁸, w zakresie zawartej 15 kwietnia 2020 r. umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego i umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej znajdującej się w Solcu Kujawskim, nie podano informacji o wartości nieruchomości i cenie nieruchomości;
- z 10 maja 2021 r.¹²⁹, dotyczącej zawartej 4 czerwca 2020 r. umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego oraz umowy sprzedaży lokalu wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej położonej w Solcu Kujawskim, nie zawarto informacji o wartości nieruchomości.

(akta kontroli str. 1341-1355)

Starosta wyjaśnił m.in., że brak ww. danych w informacjach stanowił błąd techniczny. Informacje w ww. zakresie zostały przekazane do Wojewody w piśmie z 1 sierpnia 2023 r. Dodał także, że ugn nie wskazuje terminu, w którym informacje te należy przekazywać, zatem ww. pismo spełnia warunki z art. 23 ust. 4 ugn.

(akta kontroli str. 1389, 1393, 1398-1399)

NIK nie kwestionuje tego, że ugn nie określa terminu na przekazanie ww. informacji, zauważa jednak, że uzupełnienie danych nastąpiło dopiero w trakcie kontroli NIK, po zakwestionowaniu ich kompletności.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 Starosta prawidłowo realizował wobec Wojewody obowiązki sprawozdawcze, zarówno w zakresie działań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, jak i wykonanego planu dochodów. Terminowo przekazał także Wojewodzie plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2022-2024, niemniej dokument ten nie zawierał pełnych danych o zarządzanym zasobie, co było niezgodne z art. 23 ust. 1db pkt 1 w zw. z art. 21 ugn. Dwie ze zbadanych czterech informacji o zawartych umowach przekazanych Wojewodzie, nie zawierały także wszystkich elementów wymaganych art. 23 ust. 4 ugn.

¹²⁸ Nr WN.6840.19.2019.

¹²⁹ Nr WN.6840.18.2019.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Bieżące prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.
 2. Dostosowanie polityki rachunkowości Starostwa, celem prawidłowego i rzetelnego ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa oraz obejmowania ich inwentaryzacją.
 3. Podejmowanie bez zbędnej zwłoki kolejnych czynności windykacyjnych, mających na celu odzyskanie zaległości z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.
 4. Bieżące aktualizowanie wartości należności z tytułu dochodów Skarbu Państwa w księgach rachunkowych Starostwa.
 5. Wydawanie decyzji w zakresie ustanowienia trwałego zarządu, zgodnie z dyspozycją art. 45 ugn oraz aktualizowanie wartości nieruchomości w tych sprawach, celem prawidłowego ustalenia wysokości opłaty.
 6. Systematyczne aktualizowanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów SP, w sytuacji wzrostu wartości nieruchomości.
 7. Wzmocnienie nadzoru nad zarządcą budynkiem mieszkalnym, celem prawidłowego zawierania umów ratalnych z najemcami i wykonywania zaleceń pokontrolnych wynikających z przeglądów technicznych.
 8. Ujmowanie w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa kompletnych danych o zarządzanym zasobie.
 9. Przekazywanie Wojewodzie informacji o zawartych umowach, obejmujących kompletne dane.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 28 września 2023 r.

Kontroler
(-) Monika Kazimierczak
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobacki