NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4114-007-02/2014
I/14/003

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach
al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce
T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05
lki@nik.gov.pl

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|---|---|
| *Numer i tytuł kontroli* | I/14/003 – Gospodarowanie przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. |
| *Okres objęty kontrolą* | Od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem działań podejmowanych w latach poprzednich dotyczących przedmiotu kontroli. |
| *Jednostka przeprowadzająca kontrolę* | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach. |
| *Kontroler* | Kontrolę przeprowadził Jerzy Stachowiak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 86614 z dnia 22 maja 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1] |
| *Jednostka kontrolowana* | Starostwo Powiatowe w Opatowie, ul. Sienkiewicza 17, 27-500 Opatów (Starostwo). |
| *Kierownik jednostki kontrolowanej* | Bogusław Włodarczyk – Starosta Opatowski. [dowód: akta kontroli str. 3, 4] |

# II. Ocena kontrolowanej działalności[1]

Ocena ogólna

W Starostwie nierzetelne prowadzono ewidencję gruntów i budynków w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa. Zamieszczone w ewidencji dane nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego tych nieruchomości i były niezgodne z danymi ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz z ewidencją nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Tym samym sporządzane na jej podstawie powiatowe zestawienia zbiorcze danych ewidencyjnych za lata 2010-2013 przekazane marszałkowi województwa świętokrzyskiego również były nierzetelne.

W Starostwie nie przeprowadzono okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych, o której mowa w § 54 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków[2].

Badanie 60 działek w zakresie prawidłowości zakwalifikowania ich do zasobu wykazało, że w przypadku 59 z nich prawidłowo dokonano takiej kwalifikacji, natomiast jedna działka, ponieważ miała nieuregulowany stan prawny, nie powinna zostać ujęta w zasobie.

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[3], Starosta Opatowski nie sporządził planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2010-2012.

Starosta Opatowski nie wystąpił do sądu z wnioskami o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności Skarbu Państwa 6.520 działek o powierzchni 2.315,4415 ha.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zachodziły podstawy do korzystania przez Starostę Opatowskiego w większym zakresie z uprawnienia do aktualizowania wysokości opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa.

W Starostwie nie prowadzono odrębnych kont analitycznych dla każdego władającego odpłatnie nieruchomościami Skarbu Państwa oraz w latach 2011-2013 nie prowadzono ewidencji analitycznej według poszczególnych form udostępniania nieruchomości Skarbu

[1] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

[2] Dz. U. Nr 38, poz. 454 ze zm.

[3] Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

Państwa. W trzech przypadkach postępowania windykacyjne dotyczące należności z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa prowadzono opieszale.

Działania Starostwa dotyczące pozyskiwania, wykorzystywania i rozliczania środków z dotacji celowych na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oraz naliczania należności z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, a także w zakresie udzielania ulg w spłacie tych należności prowadzono prawidłowo.

# III. Opis ustalonego stanu faktycznego

## 1. Prawidłowość prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Starosta prowadził ewidencję gruntów i budynków, o której mowa w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne[4], z uwzględnieniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Obowiązek prowadzenia takiej ewidencji wynika z art. 7d pkt 1 lit. a oraz art. 22 ust. 1 ww. ustawy. Do prowadzenia ewidencji stosowany był system komputerowy „EWOPIS" firmy GEOBID Sp. z o.o. z Katowic.

W Starostwie, zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[5] prowadzone są odrębne (od ewidencji gruntów i budynków) ewidencje: zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w systemie pn. „MIENIE" (poza nieruchomościami przekazanymi w trwały zarząd), nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste w programie WORD i nieruchomości oddanych w trwały zarząd w formie papierowej. Ewidencje te prezentują dane tylko na bieżący dzień, bez możliwości wygenerowania danych zbiorczych ze wsteczną datą. Każda zmiana wprowadzona w programie „EWOPIS" w zakresie własności nieruchomości Skarbu Państwa jest widoczna w programie „MIENIE". Dane odnośnie wielkości powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa, którymi na podstawie art. 11 ww. ustawy gospodaruje Starosta pochodzą z ww. ewidencji. [Dowód: akta kontroli str. 18, 19]

Starostwo prowadzi ewidencje z uwzględnieniem art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zawierają one:

- oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości;
- powierzchnię nieruchomości;
- wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej;
- przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa;
- informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości;
- informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. [Dowód: akta kontroli str. 114-119]

Program „EWOPIS" nie daje możliwości wyodrębniania działek, w stosunku do których Starosta, zgodnie z art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach ich gospodarowania, w tym w szczególności działek będących w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. W programie tym można jedynie analizować dane dotyczące tych nieruchomości oddzielnie dla każdego obrębu oraz odrębnie dla każdej jednostki rejestrowej. [Dowód: akta kontroli str. 18]

Program „EWOPIS" nie daje możliwości wykorzystania bazy danych do śledzenia bieżących zmian powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa, przeglądania zbiorów przedmiotowych działek, zakwalifikowanych do poszczególnych grup i podgrup rejestrowych oraz

[4] Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.
[5] Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

prezentowania danych według stanu na dany dzień analizowanego okresu. Dane dotyczące wielkości powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta, w podziale na grupy i podgrupy rejestrowe[6] pochodzą z ww. ewidencji zasobu oraz ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste i trwały zarząd. [Dowód: akta kontroli str. 18]

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne i § 44 pkt 7 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, sporządzanie powiatowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją należy do zadań starosty. Stosownie do § 75 ust. 1 ww. rozporządzenia, na podstawie wykazów gruntów, budynków i lokali, sporządzanych na dzień 1 stycznia każdego roku, przy zachowaniu formy i zakresu treści tych wykazów, sporządza się powiatowe, wojewódzkie i krajowe zestawienia zbiorcze danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Powiatowe zestawienia zbiorcze, na podstawie § 76 ust. 1 ww. rozporządzenia, sporządza starosta i w terminie do dnia 15 lutego każdego roku przekazuje je właściwemu marszałkowi województwa.

Porównanie wielkości powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących zasób (podgrupa rejestrowa 1.4), oddanych w trwały zarząd (podgrupa rejestrowa 1.3[7]), jak również nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (podgrupy rejestrowe 2.1, 2.2, 2.3 i 2.4) na dzień 8 października 2014 r. wykazało istnienie rozbieżności pomiędzy danymi z ewidencji gruntów i budynków (wg bazy EWOPIS) oraz danymi z ewidencji zasobu, w tym oddanymi w trwały zarząd i ewidencji nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (wg bazy prowadzonej w Referacie Gospodarki Mieniem). [Dowód: akta kontroli str. 38-40, 99-100]

Na dzień 1 stycznia 2011 r., 2012 r., 2013 r. i 2014 r. dane te przedstawiają się następująco:

1) w zakresie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa:
   - powierzchnia zasobu wg ewidencji prowadzonej w programie MIENIE w Referacie Gospodarki Mieniem wynosiła odpowiednio: 22,373 ha, 32,1994 ha, 37,0636 ha i 49,3394 ha, tymczasem w powiatowych zestawieniach zbiorczych (podgrupa rejestrowa 1.4) wykazano 0;
   - powierzchnia nieruchomości oddanych w trwały zarząd wg ewidencji prowadzonej w formie papierowej w Referacie Gospodarki Mieniem wynosiła odpowiednio: 2,2452 ha, 2,1652 ha, 1,8862 ha i 1,8462 ha. Natomiast w powiatowych zestawieniach zbiorczych (podgrupa rejestrowa 1.3) wykazano odpowiednio: 1.646,0000 ha, 1.643,0000 ha, 1.643,0000 ha i 1.644,0000 ha;
2) w zakresie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste – powierzchnia tych nieruchomości wg ewidencji prowadzonej w programie WORD w Referacie Gospodarki Mieniem wynosiła odpowiednio: 533,7442 ha, 530,3881 ha, 531,0375 ha i 522,2637 ha, tymczasem w powiatowych zestawieniach zbiorczych (podgrupy rejestrowe 2.1, 2.2, 2.3 i 2.4) wykazano odpowiednio: 556,0000 ha, 554,0000 ha, 552,0000 ha oraz 549,0000 ha. [Dowód: akta kontroli str. 38, 39, 40, 102, 218, 219, 222, 347]

Analiza 60 działek (po 15 działek w każdym roku)[8] ujętych w ewidencji zasobu nieruchomości pod kątem ich zgodności z dokumentami źródłowymi wykazała, iż we wszystkich przypadkach dokonano prawidłowej kwalifikacji nieruchomości do zasobu poza jednym przypadkiem – nieruchomość (działka nr 159 położona we Włostowie) miała nieuregulowany stan prawny. W 59 przypadkach zapisy w ewidencji gruntów i budynków

[6] Podział grup rejestrowych na podgrupy rejestrowe reguluje § 18 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

[7] Do podgrupy rejestrowej 1.3, zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków zalicza się również m.in.: grunty, których właściciele nie są znani znajdujące się we władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, pozostałych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

[8] Doboru próby do badania dokonano wybierając 10 działek z podgrupy 1.3. trwały zarząd, 20 działek z podgrupy 1.4. zasób nieruchomości oraz 30 działek z grupy 2 grunty przekazane w użytkowanie wieczyste.

były zgodne z dokumentacją źródłową, kompletne i aktualne. Działka nr 159 o powierzchni 0,2400 ha położona we Włostowie posiadała nieuregulowany stan prawny i nie powinna wchodzić w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. [Dowód: akta kontroli str. 41-44, 46, 104-113]

Z wyjaśnień Starosty wynika, że po ustaleniu spadkobierców *złożony zostanie wniosek do sądu o uregulowanie stanu prawnego ww. nieruchomości.* [Dowód: akta kontroli str.102, 103, 104-113]

Zgodnie z § 54 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków, starosta zapewnia przeprowadzenie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych w zakresie:

1) zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji,
2) zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie.

Weryfikację, o której mowa w § 54 ust. 1 pkt 1, przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 10 lat, obejmując nią co najmniej 10% dokumentów źródłowych, które stanowiły podstawę dokonanych zmian w operacie ewidencyjnym. Weryfikację, o której mowa w ust. 1 pkt 2, przeprowadza się w każdym obrębie co najmniej raz na 15 lat, obejmując nią cały obszar obrębu (§ 54 ust. 2 i 4). Z § 88 ww. rozporządzenia wynika, iż weryfikacje, o których mowa w § 54, należało przeprowadzić po raz pierwszy w 2011 r.

W Starostwie nie dokonano przedmiotowej weryfikacji danych ewidencyjnych. [Dowód: akta kontroli str. 196, 226]

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Ewidencja gruntów i budynków prowadzona była nierzetelnie. Porównanie wielkości powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa wg stanu na dzień 8 października 2014 r. wykazało, iż powierzchnia:

– zasobu wg ewidencji prowadzonej w Referacie Gospodarki Mieniem wynosi 45,0095 ha, a wg bazy EWOPIS (podgrupa rejestrowa 1.4) – 0,0000 ha; [Dowód: akta kontroli str. 38-40, 99-100, 347]

– nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste wg ewidencji prowadzonej w Referacie Gospodarki Mieniem wynosi 521,9168 ha, a wg bazy EWOPIS (podgrupy rejestrowe 2.1, 2.2, 2.3 i 2.4) – 555,0000 ha. [Dowód: akta kontroli str. 38-40, 99-100, 347]

Zgodnie z § 44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków do zadań starosty związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków należy utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi.

Nierzetelnie prowadzona ewidencja gruntów i budynków nie mogła stanowić – wbrew dyspozycji art. 21 ust. 1 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne – podstawy gospodarowania nieruchomościami.

Starosta Opatowski wyjaśnił: *w związku z prowadzeniem w latach 1998-1999 przez Urząd Wojewódzki w Tarnobrzegu – Wydział Informatyki prac związanych z wprowadzeniem danych z części opisowej ewidencji gruntów i budynków do systemu informatycznego MSEG dokonano podziału jednostek rejestrowych na 11 grup a grupy 1, 4 i 7 na podgrupy rejestrowe. Kolejna zmiana podziału jednostek rejestrowych na grupy i podgrupy rejestrowe nastąpiła w związku z wejściem w życie Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (…) w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Powyższe rozporządzenie wprowadziło 15 grup rejestrowych, które następnie zostały podzielone na podgrupy. Przejście z grup rejestrowych ujawnionych w części opisowej baz danych ewidencji gruntów i budynków dokonanych przez Wydział Informatyki – Urzędu Wojewódzkiego w Tarnobrzegu do podziału wprowadzonego w/w rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków nastąpiło poprzez konwersję danych w systemie prowadzącym tę bazę. Przedmiotowa konwersja nie umożliwiała pełnego przejścia do obecnie obowiązującego*

*podziału na grupy i podgrupy rejestrowe z uwagi na zmiany w strukturze własnościowej gruntów oraz brak bezpośredniego przełożenia podziału na grupy rejestrowe według przepisów obowiązujących przed 2001 rokiem. W związku z wejściem w życie Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków kolejny raz ulegają zmianie grupy i podgrupy. W grupie 1 - Skarb Państwa podgrupy 1.3, 1.4 ulegają zmianie natomiast powstają nowe podgrupy 1.7 i 1.8. Zmiany te powodują, że firma GEOBID z Katowic opracowała nowy programu EWOPIS ver. 6.0, który jest w sprzedaży od 16.10.2014 r. i który uwzględnia wymogi ww. rozporządzenia. Jednocześnie informuję, że obecnie wszczęto procedurę zakupu powyższego programu i po jego instalacji zostanie przeprowadzona aktualizacja grup i podgrup rejestrowych celem dostosowania EGiB do rozporządzenia. Z uwagi na zachodzące zmiany w strukturze własnościowej nieruchomości oraz brak bezpośredniego przełożenia podziału na grupy i podgrupy rejestrowe wg przepisów obowiązujących przed rokiem 2001, a podziałami obecnie obowiązującymi pełna synchronizacja, oraz konwersja nie jest możliwa. Kolejne zmiany w przepisach dotyczących prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w tym utworzenie dodatkowych podgrup: 1.7 i 1.8 oraz innych zmian w podgrupie 1.4 umożliwią w przyszłości dokonanie pełnej synchronizacji.* [Dowód: akta kontroli str. 101, 102]

W następstwie nierzetelnie prowadzonej ewidencji gruntów i budynków w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa, sporządzone na jej podstawie, w oparciu o art. 25 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz o § 44 pkt 7 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, powiatowe zestawienia zbiorcze danych objętych ewidencją za lata 2010-2013 nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu. W konsekwencji nierzetelne były wojewódzkie zestawienia zbiorcze danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa, sporządzane przez marszałka województwa świętokrzyskiego, jak również sporządzane na podstawie art. 25 ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne przez Głównego Geodetę Kraju zastawienia krajowe.

Starosta Opatowski wyjaśnił, że *powiatowe zestawienia zbiorcze o którym mowa w § 44 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i (…) sprawie ewidencji gruntów i budynków jest generowane automatycznie z komputerowych baz danych ewidencji gruntów i budynków, stosownie do § 22 powyższego rozporządzenia. Ewidencja gruntów i budynków zawiera dane historyczne gromadzone od jej założenia w latach 1965-1970, aktualizowane na bieżąco w oparciu o wpływające dokumenty. Starosta jako organ prowadzący bazę danych ewidencji gruntów i budynków zgodnie z § 45 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków aktualizuje operat ewidencyjny poprzez wprowadzanie udokumentowanych zmian. Każda zmiana ujawniona w bazie danych ewidencji gruntów i budynków zgodnie z § 46 rozporządzenia musi wynikać z dokumentów oraz opracowań geodezyjnych włączonych do zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Również aktualizacja grup rejestrowych jest wprowadzana na bieżąco w trybie zmian jednostkowych w wyniku napływających dokumentów stanowiących podstawę zmiany. Przepisy dotyczące ewidencji gruntów i budynków nie dają możliwości wprowadzania w tejże bazie zmian bez prawnego uzasadnienia, bowiem do każdej zmiany musi być dołączony dokument bądź opracowanie geodezyjne lub dokumentacja architektoniczno-budowlana. Zmiana wpisu wynikającego z pierwotnego stanu zaistniałego przez zakładaniu ewidencji gruntów w latach 60 – tych ubiegłego wieku powinna być wykonana na podstawie przepisów prawnych. Pierwotne zapisy dotyczące działek drogowych, rowów nie mają w większości uregulowanego stanu prawnego. Reasumując: w zestawieniach zbiorczych zawarte są dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków w stanie takim w jakim zostały ujawnione przy zakładaniu ewidencji gruntów. W celu aktualizacji danych ewidencyjnych oraz dostosowanie ich do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków zostaną wszczęte procedury zakupu (…) programu i po jego instalacji zostanie przeprowadzona aktualizacja grup i podgrup rejestrowych celem dostosowania EGiB do rozporządzenia.* [Dowód: akta kontroli str. 221, 222]

2. Starosta Opatowski nie zapewnił przeprowadzenia okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych, o której mowa w § 54 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju

Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków. [Dowód: akta kontroli str. 696]

Starosta Opatowski wyjaśnił, że *ze względu na ograniczone możliwości finansowe oraz kadrowe weryfikacja danych ewidencyjnych w zakresie zgodności danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji oraz zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie nie była realizowana bezpośrednio w oparciu o § 54 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 29 marca 2001 r.*
*W Referacie Katastru Nieruchomości prowadzony jest rejestr kontroli wewnętrznej dotyczący prawidłowości i terminowości wprowadzania zmian w bazie danych ewidencji gruntów i budynków na podstawie dokumentów, które stanowią podstawę wpisów w powyższej ewidencji. W ramach tej kontroli badana jest również treść dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji zgodnie z § 46 rozporządzenia Ministra Rozwoju regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków:*
*- w 2011 r. weryfikacji poddano 72 dokumenty w 28 obrębach wszystkich 8 gmin powiatu opatowskiego;*
*- w 2012 r. weryfikacji poddano 15 dokumentów w 6 obrębach Gminy Iwaniska i Baćkowice;*
*- w 2013 r. weryfikacji poddano 32 dokumenty w 14 obrębach Gminy Ożarów, Sadowie, Wojciechowice, Lipnik i Tarłów.*
*Jak wynika z powyższego w latach 2011 – 2013 kontrolą zostało objętych łącznie 119 dokumentów w 48 obrębach wszystkich jednostek ewidencyjnych powiatu opatowskiego. Jednocześnie informujemy, że zgodnie z § 54 rozporządzenia – pozostałe 154 obręby ewidencyjne powiatu opatowskiego zostaną sukcesywnie corocznie objęte okresową weryfikacją do końca 2021 r.*
*Wyjaśniam, że ze względu na ograniczone możliwości finansowe oraz kadrowe weryfikacja danych ewidencyjnych w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie odbywa się w ramach prac geodezyjnych wykonywanych przez geodetów uprawnionych oraz w oparciu o zlecenia Starostwa Powiatowego w Opatowie w ramach prac związanych z modernizacją i aktualizacją ewidencji gruntów i budynków. W ramach przeprowadzonego scalenia gruntów we wsi Biedrzychów, Dębno i Nowe gm. Ożarów przeprowadzona została kompleksowa aktualizacja użytków na obszarze objętym projektem scalenia gruntów. Pozostały teren w ww. obrębach objęty został procesem modernizacji gruntów, którego zakończenia planowane jest do końca 2014 i 2015 roku.*
*Powiat Opatowski uczestniczy w planowanym projekcie finansowanym ze środków Unii Europejskiej pod nazwą e-geodezja, w którym planowane są również prace związane z modernizacją ewidencji gruntów i budynków i aktualizacją użytków. W ramach tych prac wykonywana jest częściowa kontrola i weryfikacja danych ewidencyjnych w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie.* [Dowód: akta kontroli str. 196, 197]

3. Starostowo zakwalifikowało do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa działkę położoną we Włostowie o nr 159 jako wchodzącą w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, pomimo iż posiada ona nieuregulowany stan prawny. [Dowód: akta kontroli str. 44, 46]

Kwalifikując ww. działkę do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa naruszony został art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiący, ze *do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa.*

Starosta Opatowski wyjaśnił, iż *w trakcie czynności sprawdzających ustalono, że dane zawarte w akcie notarialnym z 1986 r. odnoszące się do prowadzonej księgi dla tej nieruchomości nie odpowiadają stanowi faktycznemu w związku z tym wystąpiono do sądu o założenie dla nieruchomości księgi wieczystej oraz wpis trwałego zarządu na rzecz Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach. Starosta w dniu 28 września 2011 r. wystąpił do Sądu Rejonowego w Opatowie Wydział I Cywilny o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Sąd Rejonowy w Opatowie zwrócił pozew z uwagi na*

*niewskazanie przez powoda następców prawnych nieżyjących osób. Obecnie przez Starostwo Powiatowe w Opatowie prowadzone jest postępowanie związane z ustaleniem spadkobierców i adresów ich zamieszkania po nieżyjących osobach. Po zgromadzeniu tych danych ponownie złożony zostanie wniosek do sądu o uregulowanie stanu prawnego nieruchomości zabudowanej oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków obręb Włostów jako działka Nr 159 o pow. 0,24 ha.* [Dowód: akta kontroli str.102, 103, 104-113]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## 2. Gospodarowanie przez Starostę zasobem nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Referat Gospodarki Mieniem zajmujący się gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, jak również Referat Katastru Nieruchomości zajmujący się m.in. ewidencją nieruchomości funkcjonują w ramach Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Mieniem Starostwa. [Dowód: akta kontroli str. 6, 8, 14, 16]

Wg danych Referatu Gospodarki Mieniem powierzchnia wszystkich nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa, w stosunku do których Starosta jest – zgodnie z art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami – organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania wynosiła na dzień 8 października 2014 r. 2.882,3678 ha, z tego:

- 526,7630 ha stanowiły działki udostępnione odpłatnie,
- 23,7649 ha stanowiły działki udostępnione nieodpłatnie,
- 2331,8399 ha stanowiły działki nieudostępnione. [Dowód: akta kontroli str. 39]

W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa ujęto działki o łącznej powierzchni 45,0095 ha, z tego:

- 1,8462 ha stanowiły działki oddane w trwały zarząd,
- 0,0400 ha oddano w najem,
- 2,9600 ha oddano w dzierżawę
- 23,7649 ha udostępniono nieodpłatnie,
- 16,3984 ha nie udostępniono do korzystania. [Dowód: akta kontroli str. 39, 347]

Różnica pomiędzy powierzchnią wszystkich nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa, w stosunku do których Starosta organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania (2.882,3678 ha), a powierzchnią zasobu (45,0095 ha) wynosiła 2.837,3583 ha. Na powyższą różnicę składają się:

- 521,9168 ha działki oddane w użytkowanie wieczyste,
- 2315,4415 ha działki o nieuregulowanym stanie prawnym. [Dowód: akta kontroli str. 39, 40]

Powierzchnia nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa wynosiła (wg stanu na 1 stycznia 2011 r., 2012 r., 2013 r. i 2014 r.): 24,6182 ha, 34,3646 ha, 38,9498 ha oraz 51,1856 ha). [Dowód: akta kontroli str. 39]

Spośród nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa nie zostało udostępnionych do korzystania (wg stanu na 1 stycznia 2011 r., 2012 r., 2013 r. i 2014 r.): 29 działek o powierzchni 5,6947 ha, 51 działek o powierzchni 10,6079 ha, 62 działki o powierzchni 12,9710 ha oraz 121 działek o powierzchni 22,5745 ha. Wg stanu na 8 października 2014 r. nie zostało udostępnione 51 działek o powierzchni 16,3984 ha. [Dowód: akta kontroli str. 347]

Starosta podał, że *głównymi przyczynami nieudostępnienia nieruchomości jest brak wniosków ze strony gmin o przejęcie nieruchomości znajdujących się w zasobie, które podlegają przepisom o komunalizacji oraz wszczęte i prowadzone postępowania związane z rozdysponowaniem nieruchomości (dzierżawy, sprzedaży). Na terenie poszczególnych gmin sytuacja ta przedstawia się następująco:*

*1) Gmina Baćkowice - 8 działek o łącznej pow. 0,3023 ha zajętych pod zbiornik wodny oraz 2 działki o łącznej pow. 0,4500 ha - tereny zabudowane – brak wniosku o komunalizację;*
*2) Gmina Iwaniska - 4 działki o łącznej pow. 3,2300 ha – tereny po kolejce wąskotorowej, 1 działka o pow. 0,0400 ha – tereny budowlane – brak wniosku o komunalizację;*
*3) Gmina Lipnik - 2 działki o pow. 2,0520 ha – tereny po kolejce wąskotorowej – brak wniosku o komunalizację;*
*4) Miasto i Gmina Opatów - 11 działek o łącznej pow. 0,7208 ha – tereny komunikacyjne (przejścia i drogi lokalne) – brak wniosku o komunalizację;*
*5) Miasto i Gmina Ożarów – 2 działki o łącznej pow. 1,2546 – tereny budowlane; prowadzone jest postępowanie związane ze zbyciem tych nieruchomości, oraz 3 działki o pow. 0,6315 ha stanowiących pas drogi krajowej – brak wniosku Generalnej Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Kielcach (GDDKiA);*
*6) Gmina Sadowie – 4 działki o łącznej pow. 1,2300 ha – teren dróg lokalnych – brak wniosku o komunalizację;*
*7) Gmina Tarłów – 10 działek o łącznej pow. 2,1929 ha – teren zajęty pod wał Wiślany, 2 działki o pow. 2,0300 ha – brak wniosku o komunalizację;*
*8) Gmina Wojciechowice – 2 działki o pow. 1,5300 ha – tereny użytków rolnych – brak wniosku o komunalizację.* [Dowód: akta kontroli str. 103]

Mirosław Roszczypała – Kierownik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Mieniem wyjaśniając, jakie działania podejmowano w celu udostępnienia ww. nieruchomości podał, że: *nieudostępnione nieruchomości Skarbu Państwa to działki stanowiące zbiornik wodny. W 2008 r. wystąpiliśmy do Gminy Baćkowice o przejęcie przedmiotowej nieruchomości, jednak nie otrzymaliśmy w tej sprawie odpowiedzi (dokumenty w tej sprawie nie zachowały się). Również w 2008 r., w sprawie działek stanowiących tereny po kolejce wąskotorowej, wystąpiliśmy do Gminy Iwaniska i Lipnik o przejęcie przedmiotowych działek, nie otrzymaliśmy odpowiedzi w tej sprawie (dokumenty w tej sprawie nie zachowały się). Działki nierozdysponowane to również wały przeciwpowodziowe, które zostały zakupione na rzecz Skarb Państwa przez Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach i są w ich dyspozycji. Część działek stanowią pasy drogowe, o które GDDKiA wiedząc o ich uregulowaniu nie wystąpiła z wnioskiem o przekazanie w trwały zarząd. W sprawie działek, których stan prawny został uregulowany w 2014 r. w trybie wieczysto-księgowym, po przeanalizowaniu przeznaczenia przedmiotowych działek, zostanie część działek przekazana do komunalizacji, część w trwały zarząd na rzecz GDDKiA w Kielcach. Dwie działki przeznaczone są do zbycia na rzecz Gminy Ożarów. Uzyskano już zgodę wojewody świętokrzyskiego*. [Dowód: akta kontroli str. 713]

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego[9], starostowie zobowiązani byli w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (do 19 maja 2009 r.), sporządzić i przekazać właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego. W terminie 66 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (do 19 maja 2013 r.), starostowie, którzy przekazali niekompletny wykaz nieruchomości, mieli obowiązek dokonać jego uzupełnienia według stanu na dzień sporządzenia wykazu i przekazać właściwym wojewodom z wykorzystaniem infrastruktury teleinformatycznej zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, a także marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz innym niż starostowie organom reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami (art. 1a ust. 1).

Starosta sporządził ww. wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotowy wykaz nieruchomości został przekazany: 16 czerwca 2008 r. wojewodzie, 4 sierpnia 2008 r. marszałkowi województwa świętokrzyskiego, 29 lipca

[9] Dz. U. z 2012 r., poz. 1460.

2008 r. burmistrzowi miasta i gminy Opatów, 1 sierpnia 2008 r. burmistrzowi miasta i gminy Ożarów oraz wójtom gmin: Baćkowice, Lipnik, Iwaniska, Sadowie, Tarłów i Wojciechowice. [Dowód: akta kontroli str. 120-131]

W dniu 15 grudnia 2010 r. wojewoda zwrócił się o uzupełnienie przedmiotowego wykazu na podstawie art. 1 ust. 1 ww. ustawy, z uwagi na istniejące wątpliwości, co do ich prawidłowości i kompletności. Starosta zrealizował zalecenia wojewody i przekazał ww. uzupełnienia wykazu nieruchomości w dniach 27 czerwca 2011 r. oraz 1 września 2011 r. [Dowód: akta kontroli str. 132-140]

W wykazie nieruchomości przekazanym wojewodzie według danych z katastru nieruchomości (ewidencji gruntów i budynków) liczba działek ewidencyjnych wynosiła 8.183, a liczba nieruchomości 1.147 o powierzchni 9.126,3343 ha, natomiast według ksiąg wieczystych liczba nieruchomości wynosiła 718 o powierzchni 7.420,6035 ha. [Dowód: akta kontroli str. 162]

W dniu 26 lipca 2012 r. wojewoda zwróciła się do Starosty o weryfikację danych sporządzonych na podstawie art. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego wykazów nieruchomości, pod kątem ich ewentualnego uzupełnienia, o którym mowa w art. 1a ust. 1 ww. ustawy po nowelizacji. Wojewoda zalecił przekazywanie dokonanych zmian związanych z doprowadzeniem wykazów nieruchomości do stanu pełnej kompletności za pośrednictwem funkcjonującego przy Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii sytemu Integrującej Platformy Elektronicznej (IPE). O obowiązku uzupełnienia niekompletnych wykazów i przekazana ich w terminie do dnia 19 maja 2013 r. wojewoda przypominał pismem z dnia 23 kwietnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 153-159]

Starosta przekazał ww. uzupełnienie wykazu nieruchomości w dniu 17 maja 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 161]

Według stanu na dzień 17 maja 2013 r., tj. sporządzenia uzupełnienia, według katastru nieruchomości liczba działek ewidencyjnych wynosiła 13.648, a nieruchomości 2.038 o powierzchni 10.570,4687 ha, natomiast według ksiąg wieczystych liczba nieruchomości wynosiła 914 o powierzchni 7.978,2249 ha. [Dowód: akta kontroli str. 162]

Badanie 20 wybranych w sposób losowy nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ww. wykazie wykazało, że podane informacje dotyczące tych nieruchomości były rzetelne i kompletne. Nie stwierdzono przypadków, aby nieruchomości ujawnione w księgach wieczystych jako stanowiące własność Skarbu Państwa, nie figurowały w ewidencji gruntów i budynków. [Dowód: akta kontroli str. 163-166]

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2a ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, Starosta zobowiązany był do złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę tego wpisu, w terminie do 19 listopada 2013 r.

W okresie od wejścia w życie ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 września 2014 r. Starosta wystąpił do sądu ze 160 wnioskami o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności Skarbu Państwa dla 223 działek o łącznej powierzchni 43,1988 ha. Nie wystąpił z wnioskami o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności Skarbu Państwa 6.520 działek o powierzchni 2.315,4415 ha. [Dowód: akta kontroli str. 199, 200]

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Starosta sporządził plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2013-2015.
Plan wykorzystania zasobu spełnia wymogi określone w art. 23 ust. 1d ww. ustawy i zawiera:

- zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste,
- prognozę dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu,

- prognozę poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości oraz nabywaniem ich do zasobu,
- prognozy wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu,
- prognozę dotyczącą aktualizacji tych opłat,
- program zagospodarowania nieruchomości zasobu. [Dowód: akta kontroli str. 190-194]

Plan wykorzystania zasobu na lata 2010-2012 nie został sporządzony [Dowód: akta kontroli str. 188, 197]

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami do czynności wchodzących w zakres gospodarowania przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa należy podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie.

W badanym okresie w powyższych sprawach Starosta podjął trzy sprawy:

- 27 grudnia 2012 r. złożono wniosek o stwierdzenie zasiedzenia działki nr 1190 położonej w miejscowości Stobien, gm. Iwaniska; sprawa zakończona postanowieniem sądu w dniu 26 września 2013 r.;
- 20 lutego 2014 r. pozew o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości (działki nr 288 i 393) położonej w miejscowości Tęcza gm. Iwaniska; sprawa zakończona nakazem w postępowaniu upominawczym z dnia 21 marca 2013 r.;
- 5 marca 2014 r. pozew o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości (działka nr 428) położonej w miejscowości Karsy gm. Iwaniska; nakaz w postępowaniu upominawczym z dnia 24 marca 2014 r.; sprawa w toku. [Dowód: akta kontroli str. 198]

W latach 2011-2014 (do 30 września) dokonano sprzedaży trzech nieruchomości (czterech działek) Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami w każdym przypadku sprzedaży zawarte zostały umowy w formie aktu notarialnego. [Dowód: akta kontroli str. 254-257, 282-284, 319-324]

Z art. 28 ustawy wynika, że sprzedaż nieruchomości następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej.

W drodze bezprzetargowej sprzedano jedną nieruchomość, tj. położoną w obrębie Gliniany gmina Ożarów działkę nr 154 o pow. 0,5800 ha, za zgodą wojewody świętokrzyskiego udzieloną zarządzeniem z dnia 24 stycznia 2013 r. na podstawie art. 11 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7 i art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. [Dowód: akta kontroli str. 246-250]

W drodze przetargu zbyto:

- położoną w gminie Iwaniska działkę o powierzchni 0,0600 ha nr 113, za zgodą wojewody świętokrzyskiego udzieloną zarządzeniem z dnia 6 lipca 2011 r.;
- położoną w miejscowości Gliniany gmina Ożarów nieruchomość składającą się z działki nr 1335 o powierzchni 0,1900 ha oraz z działki nr 1337 o powierzchni 0,1800 ha za zgodą wojewody świętokrzyskiego udzieloną zarządzeniem z dnia 6 lipca 2011 r.

Zbycie ww. nieruchomości nastąpiło zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale czwartym ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości[10]. [Dowód: akta kontroli str. 260-281, 289-318]

W badanym okresie nie oddawano nieruchomości w użytkowanie wieczyste. [Dowód: akta kontroli str. 227]

[10] Dz. U. z 2014 r., poz. 1490.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia właściwy organ, w drodze decyzji. W badanym okresie Starosta wydał jedną decyzję w zakresie przekazania nieruchomości w trwały zarząd. Decyzją z dnia 19 sierpnia 2013 r. oddano w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziałowi w Kielcach na czas nieoznaczony nieruchomość gruntową położoną w Wyszmontowie, gmina Ożarów, stanowiącą działkę nr 605/1 o powierzchni 0,4018 ha. Decyzja o ustanowieniu trwałego zarządu spełniała wymogi określone w art. 45 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przedmiotowa nieruchomość stanowi pas drogi krajowej nr 79. Zgodnie z art. 83 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie pobiera się opłat rocznych za nieruchomości oddane w trwały zarząd pod drogi publiczne, parki, zieleńce, ogrody botaniczne, ogrody zoologiczne oraz rezerwaty przyrody. [Dowód: akta kontroli str. 327-329]

Na podstawie wybranej próby 10 nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i trwały zarząd ustalono, że stawki procentowe opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego były ustalane zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zaś stawki opłat rocznych z tytuł trwałego zarządu – zgodnie z art. 83 ust. 2 ww. ustawy.
Starosta Opatowski nie stosował podwyższonych stawek procentowych opłaty rocznej. [Dowód: akta kontroli str. 348-349]

Art. 13 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że nieruchomość może być, z zastrzeżeniem art. 59 ust. 1, przedmiotem darowizny na cele publiczne. W badanym okresie Starosta dwukrotnie dokonał darowizn na cele publiczne nieruchomości Skarbu Państwa:

– położonej w Iwaniskach działki o powierzchni 1,2700 ha oznaczonej nr 297 na rzecz gminy Iwaniska z przeznaczeniem na realizację zadań własnych, tj. „wybudowania kompleksu boisk sportowych";

– położonej w miejscowości Lipowa, gmina Opatów działki o powierzchni 0,3596 ha na rzecz gminy Opatów, z przeznaczeniem na „urządzenie placu zabaw dla dzieci".

Zawarcie obu umów darowizny poprzedzała zgoda wojewody świętokrzyskiego, zgodnie z art. 13 ust. 2a ww. ustawy. [Dowód: akta kontroli str. 330-346]

Starosta nie dokonywał zamian nieruchomości Skarbu Państwa (prawa wieczystego użytkowania) na nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego (art. 14 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami) oraz na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub prawnych (art. 15 ust. 1 i 2 ustawy). [Dowód: akta kontroli str. 227]

Starosta stosownie do art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami sporządzał roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za lata 2011-2013 i terminowo, tj. do 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy, przekazał je wojewodzie. Z uwagi na fakt, iż zarówno prowadzona w sposób „ręczny" ewidencja nieruchomości, jak również program „MIENIE" nie dają możliwości analizowania danych z datą wsteczną, nie ma możliwości zweryfikowania poprawności danych wykazanych w sprawozdaniach za lata 2011-2013. [Dowód: akta kontroli str. 224, 228-239]

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Starosta Opatowski do dnia 30 września 2014 r. nie wystąpił z wnioskami o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności Skarbu Państwa 6.520 działek o powierzchni 2.315,4415 ha. [Dowód: akta kontroli str.199, 200]

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2a ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, Starosta zobowiązany był do złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę tego wpisu, w terminie do 19 listopada 2013 r.

Starosta Opatowski wyjaśnił, że ww. działki *są to min. drogi dojazdowe do gruntów rolnych, drogi lokalne, rowy melioracyjne, grunty rolne i leśne, nieużytki, stawy. W trakcie pomiarów i zakładania ewidencji gruntów w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku z uwagi na brak jakichkolwiek dokumentów własnościowych przypisano do tych działek jako władającego Skarb Państwa. Obecnie brak dokumentów własnościowych dla tych działek nie pozwala nam na wystąpienie do sądów rejonowych o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. W latach poprzednich kierowane były do sądu rejonowego wnioski o nabycie na rzecz Skarbu Państwa w drodze zasiedzenia nieruchomości zajętych głównie pod drogi lokalne i do gruntów rolnych, lecz z braku wykazania władztwa ze strony Skarbu Państwa nad tymi nieruchomościami, wnioski te były oddalane. Przydział przez wojewodę na poszczególne lata środków finansowych w niewielkich kwotach związanych z regulacją stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa nie pozwala na zlecanie opracowań dokumentacji niezbędnej do regulacji stanu prawnego nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Co wymaga także podniesienia w zakresie utrudnień związanych z regulacją stanu prawnego tych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, to brak przepisów, upraszczających nabywanie na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, do których w ewidencji gruntów jako władający wpisany jest Skarb Państwa. W latach 2011-2014 po rozmowach z gminami z terenu Powiatu Opatowskiego, podjęte zostały na wniosek gmin w tym min. gminy Baćkowice, Iwaniska, Lipnik, Wojciechowice regulacje stanu prawnego działek stanowiących drogi lokalne w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. z 1963 r. Nr 28, poz. 169 ze zm.). Starosta Opatowski reguluje stan prawny tych nieruchomości poprzez wydanie decyzji uznającej te nieruchomości za mienie gromadzkie, przez co następnie gminy nabywają prawo własności nieruchomości w drodze komunalizacji.* [Dowód: akta kontroli str. 222, 223]

2. Starosta Opatowski wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie sporządził planu wykorzystania zasobu na lata 2010-2012. [Dowód: akta kontroli str. 188]
Starosta wyjaśnił, że *plan ten nie został sporządzony z uwagi na dużą ilość spraw związanych z gospodarką nieruchomościami Skarbu Państwa i Powiatu Opatowskiego, przekazywanymi przez wojewodę świętokrzyskiego sprawami związanymi ze zwrotem nieruchomości wywłaszczonych położonych na terenie miasta Kielce prowadzonych w Referacie Gospodarki Mieniem tut. Starostwa, oraz prowadzenie postępowania scaleniowego na obszarze około 1100 ha przez co nastąpiło przeoczenie obowiązku jego sporządzenia wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Obowiązek ten został dopiero uwzględniony na lata 2013 – 2015 poprzez sporządzenie planu na te lata.* [Dowód: akta kontroli str. 197]

Ocena cząstkowa
cena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## 3. Prawidłowość naliczania, aktualizowania, ewidencjonowania i windykowania należności z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Starosta uzyskiwał informacje dotyczące zmiany cen nieruchomości z danych zawartych w prowadzonym w formie elektronicznej „Rejestrze cen i wartości nieruchomości". W rejestrze tym dostępne są informacje na temat poziomu cen nieruchomości kształtujących się na rynku lokalnym. Analiza zamieszczanych tam transakcji pozwala na podjęcie decyzji, czy zachodzi ewentualna konieczność dokonania aktualizacji opłaty. [Dowód: akta kontroli str. 350-351]

W okresie objętym kontrolą wyboru wszystkich pięciu rzeczoznawców majątkowych w celu określenia wartości nieruchomości na potrzeby aktualizacji opłat z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa dokonywano bez stosowania przepisów ustawy z dnia

29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[11], na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy (wartość zamówienia nie przekraczała 14 tys. euro). Procedury postępowania regulowało zarządzenie Starosty nr 14/10 z 15 marca 2010 r. w sprawie powołania stałej komisji przetargowej oraz wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych i regulaminu pracy komisji przetargowej wraz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem 29/10 z 15 czerwca 2010 r., a następnie zarządzenie nr 7.2012 z 12 marca 2012 r. wraz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 26.2014 z 10 czerwca 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 352-378, 397]

Zgodnie z § 6, a następnie z § 6 ust. 1 regulaminu udzielania zamówień publicznych, postępowania o wartości mniejszej od kwoty 14.000 euro *prowadzone są w trybie z wolnej ręki, z wyłączeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publiczny*ch. Zamówienia na materiały i usługi o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro kierownicy komórek organizacyjnych przedkładają na druku stanowiącym załącznik nr 2 do ww. regulaminu zamówień. [Dowód: akta kontroli str. 359, 362, 369, 372, 383]

Od 10 czerwca 2014 r. § 6 ust. 1 regulaminu udzielania zamówień publicznych uzyskał brzmienie: „postępowania o wartości netto mniejszej od kwoty 30.000 euro prowadzone są z wyłączeniem przepisów ustawy, zgodnie z zasadami niniejszego regulaminu". [Dowód: akta kontroli str. 375]

Umowy zawierano z wykonawcami oferującymi najniższe ceny, a zapłata wynagrodzenia za wykonane operaty szacunkowe następowała na postawie protokołu odbioru, po uprzednim sprawdzeniu poprawności sporządzenia operatu. [Dowód: akta kontroli str. 384-396]

Aktualizacja opłat rocznych odbywała się każdorazowo w oparciu o operat szacunkowy sporządzony przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego dla danej nieruchomości. [Dowód: akta kontroli str. 381, 382, 397]

W badanym okresie do samorządowego kolegium odwoławczego (SKO) wpłynęły dwa wnioski użytkowników wieczystych o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona oraz że jest uzasadniona w innej wysokości. W obu przypadkach SKO wydało orzeczenie, w których oddaliło wniosek użytkowników wieczystych. [Dowód: akta kontroli str. 398-405]

W 2011 r. dokonano 11 aktualizacji wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego obejmujących 99 działek o łącznej powierzchni 17,4099 ha. W latach 2012 i 2013 dokonano odpowiednio 12 aktualizacji, dotyczących 223 działek o powierzchni 307,6248 ha oraz osiem aktualizacji, obejmujących 145 działek o powierzchni 50,1676 ha. Ponadto zaktualizowano cztery opłaty z tytułu trwałego zarządu dotyczące 11 działek o powierzchni 1,5379 ha tylko w 2011 r. [Dowód: akta kontroli str. 379-382]

Aktualizacja opłat nie odbywała się w sposób planowy. Mirosław Roszczypała – Kierownik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Mieniem wyjaśniając jakie czynniki wpływały na decyzję o zlecaniu szacowania nieruchomości w związku z jej aktualizacją podał: *aktualizacja opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego z uwagi na ograniczone środki finansowe na wykonywane zadania z zakresu administracji rządowej dokonywana jest najczęściej pod koniec każdego roku kalendarzowego. W ramach posiadanych środków zlecane są do wyceny nieruchomości do aktualizacji opłat o najstarszych datach wycen.* Dowód: akta kontroli str. 711]

Badanie kontrolne w zakresie istnienia podstaw do dokonania aktualizacji wysokości opłaty rocznej przeprowadzono na wybranej w sposób celowy próbie 10 działek. Z ewidencji dotyczącej opłat rocznych wybrano po pięć działek z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu. Dokonano porównania cen nieruchomości, których opłaty nie były aktualizowane lub od ich aktualizacji upłynął znaczny okres z aktualnymi cenami gruntu przyjmowanymi do rozliczeń podatkowych przez właściwy urząd skarbowy. Na tej podstawie wyliczono możliwą do uzyskania przez Starostę kwotę opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania lub trwałego zarządu. W wyniku badania ustalono, iż zachodziły podstawy do zaktualizowania wysokości opłat rocznych dla trzech działek oddanych w użytkowanie wieczyste. Gdyby w 2014 r. dokonano aktualizacji tych opłat, uwzględniając minimalną

[11] Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

wartość gruntu przyjmowaną przez Urząd Skarbowy w Opatowie w rozliczeniach podatkowych, to dotychczasowe opłaty za korzystanie z ww. działek wzrosłyby co najmniej o 12.277,43 zł. [Dowód: akta kontroli str. 406, 689-695]

Ewidencja księgowa należności dochodów budżetowych z tytułu udostępniania należności Skarbu Państwa prowadzona jest za pomocą konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* oraz konta 224 – *Rozrachunki budżetu.* Ewidencja ta jest skomputeryzowana w części syntetycznej, obejmującej dokonywane wpłaty należności, dochody przekazywane do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz środki stanowiące dochód powiatu opatowskiego. Część analityczna jest prowadzona ręcznie. [Dowód: akta kontroli str. 420, 426, 432]

W Starostwie nie prowadzono odrębnych kont analitycznych dla każdego władającego odpłatnie nieruchomościami Skarbu Państwa. Ewidencja analityczna była prowadzona w formie imiennych wykazów dla poszczególnych użytkowników. Sposób zapisu w każdym z wykazów, umożliwia ustalenie: przypisu należności obowiązującego na dany rok, faktycznego stanu wniesionych wpłat oraz ewentualne występowanie zaległości. Taki sposób prowadzenia ewidencji analitycznej, nie został jednakże opisany w polityce rachunkowości obowiązującej w Starostwie, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[12]. [Dowód: akta kontroli str. 410-431, 509]

W latach 2011-2013 ewidencja analityczna należności prowadzona była łącznie dla użytkowania wieczystego i trwałego zarządu. Od 1 stycznia 2014 r. ewidencja ta prowadzona jest wg form udostępnienia nieruchomości, odrębnie dla użytkowania wieczystego i trwałego zarządu. [Dowód: akta kontroli str. 432-461, 477-491]

Na podstawie badania próby 10 władających (czterech podmiotów sprawujących trwały zarząd i sześciu użytkowników wieczystych) ustalono, że ewidencję analityczną dla kont rozrachunkowych prowadzono rzetelnie i na bieżąco. [Dowód: akta kontroli str. 481, 482, 489, 492-508]

Badanie kontrolne w zakresie terminowości i prawidłowości prowadzenia postępowań windykacyjnych przeprowadzono na wybranej próbie 10 największych zaległości, z tytułu użytkowania wieczystego (zaległości dotyczące trwałego zarządu nie wystąpiły). Doboru zaległości do badania dokonano na podstawie ewidencji księgowej według stanu na 31 grudnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 462]

Terminowość zapłaty należności z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa analizowana jest na bieżąco przez pracownika prowadzącego ewidencję wysyłanych upomnień. Na podstawie zbadanej próby ustalono, że Starosta skierował trzy pozwy sądowe uzyskując trzy tytuły egzekucyjne. Okres pomiędzy terminem określonym w wezwaniach do zapłaty zaległości skierowanych do dłużników, a datą skierowania pozwu do sądu w celu uzyskania tytułów egzekucyjnych wynosił od 605 do 1.406 dni. Ponadto w jednym przypadku czynności windykacyjne podjęto po upływie 81 dni od terminu płatności.

W przypadku pięciu spośród sześciu dłużników, w stosunku do których ogłoszono upadłość, Starosta zgłaszał sędziemu-komisarzowi wierzytelność na podstawie art. 236 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze[13].

W jednym przypadku (firma „AM T…") wierzytelności nie zgłoszono. Jak wyjaśnił Starosta, *zaległość za 2007 r. firmy „AM T…" nie została zgłoszona sędziemu-komisarzowi z uwagi na fakt, że Syndyk Masy upadłości w dniu 11.12.2007 r. przesłał Postanowienie sygn. akt V U 12/02 z dnia 20 sierpnia 2007 r. Sądu Rejonowego w Kielcach Wydział V Gospodarczy o ukończeniu postępowania upadłościowego „AM T…" oraz Zarządzenie Nr KRS 28796 Sądu Rejonowego w Kielcach Wydziału X Gospodarczego Krajowego Rejestru Sądowego z dnia 29.11.2007 r. o wykreśleniu z Krajowego Rejestru Sądowego. Pismem tym z uwagi na brak środków na uregulowanie należności wystąpił również o umorzenie zadłużenia.*

[12] Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.
[13] Dz. U. z 2012, poz. 1112 ze zm.

*W dniu 21.12.2007 r. Starosta Opatowski przesłał postanowieniem wniosek syndyka do wojewody świętokrzyskiego celem załatwienia, który w piśmie z dnia 07.01.2008 r. odmówił umorzenia. W tym stanie rzeczy zgłaszanie sędziemu-komisarzowi wierzytelności stało się bezcelowe, z uwagi na fakt, że firma już nie istniała*. [Dowód: akta kontroli str. 700, 702-709]

Odsetki z tytułu opóźnień we wpłatach naliczano i przypisywano prawidłowo. Całkowitym wyegzekwowaniem zaległych należności zakończyła się jedna sprawa. Starosta występował o zastosowanie egzekucji sądowej, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego[14]. [Dowód: akta kontroli str. 463-468, 469-476, ]

We wszystkich przypadkach Starosta podejmował czynności windykacyjne. Wystąpił jeden przypadek podjęcia czynności windykacyjnych po upływie 60 dni od terminu płatności. [Dowód: akta kontroli str. 463-468]

Zgodnie z art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ, na wniosek użytkownika wieczystego złożony nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności, może ustalić inny termin zapłaty, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego.
W badanym okresie Starosta rozpatrzył osiem wniosków dotyczących ustalenia innych terminów uiszczenia opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania na łączną kwotę 1.057.973,55 zł. Pozytywnie rozpatrzono siedem wniosków a kwota udzielonych ulg była zgodna z kwotą wnioskowaną i wyniosła 1.037.219,29 zł. Negatywnie rozpatrzono wniosek Spółdzielni mieszkaniowej "Wzgórze" z 3 marca 2011 r. dotyczący rozłożenia na raty opłaty rocznej za 2011 r. w kwocie 20.754,26 zł. [Dowód: akta kontroli str. 407-409]
Wyjaśniając przyczyny odmowy rozłożenia na raty w ww. sprawie Starosta podał, że *odmowa rozłożenia na raty opłaty rocznej za 2011 r. Spółdzielni Mieszkaniowej „Wzgórze" w Ożarowie była następstwem negocjacji pomiędzy Skarbem Państwa – Starostą Opatowskim, a Spółdzielnia Mieszkaniową „Wzgórze" w Ożarowie, gdzie przy regulacji stanu prawnego w latach 2009/2010 na Powiat nieruchomości o pow. 2,8570 ha zabudowanej budynkami szkoły wybudowanymi na działkach Spółdzielni Mieszkaniowej, Skarb Państwa przy nabywaniu musiał zapłacić za grunty cenę w wysokości 10 zł/m*$^2$ . [Dowód: akta kontroli str. 700, 701]
Nie odraczano terminów płatności z tytułu trwałego zarządu, jak również nie udzielano innych ulg w spłacie należności. [Dowód: akta kontroli str. 407]

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W latach 2011-2014 (do 31 października) w Starostwie nie prowadzono odrębnych kont analitycznych dla każdego władającego odpłatnie nieruchomościami Skarbu Państwa. Ponadto w latach 2011-2013 ewidencja analityczna nie była prowadzona według poszczególnych form udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa. Tego typu zasady nie przewidziano w polityce rachunkowości. [Dowód: akta kontroli str. 509, 514]

Art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości stanowi, że *konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla rozrachunków z kontrahentami,* natomiast zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy *do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym*.

Starosta wyjaśnił, że *zastosowane uproszczenie w zakresie prowadzenia kont ksiąg pomocniczych, z uwagi na przeoczenie, nie zostało wprowadzone w postaci zapisu w obowiązującej polityce rachunkowości. Ręczna ewidencja prowadzona jest w formie imiennych wykazów z uwzględnieniem tytułu należności, tj. trwałego zarządu oraz użytkowania wieczystego. Od 2015 r. zostanie wdrożona ewidencja kont w komputerowym systemie finansowo-księgowym dla każdego władającego odpłatnie nieruchomościami Skarbu Państwa, a także odrębna ewidencja należności z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu.* [Dowód: akta kontroli str. 512]

[14] Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

2. W Starostowie opieszale przeprowadzono trzy postępowania windykacyjne dotyczące należności z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, o czym świadczy skierowanie do sądu pozwów w terminie 1.406 dni (zaległość małżonków K.), 1.393 dni (zaległość firmy „R…" ) oraz 605 dni (zaległość małżonków M.) od daty odbioru wezwania do zapłaty przez dłużników. Ponadto w jednym przypadku (zaległość firmy „C… T…") podjęto czynności windykacyjne po upływie 81 dni od terminu płatności.

Starosta wyjaśnił, że przyczyną opieszałego skierowania pozwów sądowych było przeoczenie (zaległości małżonków K. oraz firmy „R…") oraz *niedopatrzenie radcy prawnego, który otrzymał dokumenty do sporządzenia pozwu, nie załatwił przedmiotowej sprawy, po rozwiązaniu z nim umowy o pracę nie przekazał tej sprawy następnemu prawnikowi* (zaległość małżonków M.). W przypadku zaległości firmy „C… T…" podjęto czynności windykacyjne po upływie 81 dni *ponieważ opłata roczna za użytkowanie wieczyste była odroczona do dnia 31 lipca 2009 roku. Termin ten przypada w trzecim kwartale roku i został pominięty przez przeoczenie w sprawach bieżących. Wezwanie wysłano po rozliczeniu i zamknięciu trzeciego kwartału*. [Dowód: akta kontroli str. 699, 700]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Starosta Opatowski powinien korzystać w większym zakresie z uprawnienia do aktualizowania wysokości opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa. Analiza danych dotycząca wartości pięciu wybranych w sposób celowy działek, wykazała bowiem istnienie możliwości uzyskania przez powiat opatowski dodatkowych dochodów, w wyniku aktualizacji wysokości opłat rocznych dotyczących trzech działek. Gdyby w 2014 r. dokonano aktualizacji tych opłat, uwzględniając minimalną wartość gruntu przyjmowaną przez Urząd Skarbowy w Opatowie w rozliczeniach podatkowych, to dotychczasowe opłaty wzrosłyby co najmniej o 12.277,43 zł. [Dowód: akta kontroli str. 406, 689-695]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

# 4. Prawidłowość wykorzystania dotacji celowych

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2014 kwota przyznanych przez wojewodę środków była niższa od kwoty wnioskowanej przez Starostę Opatowskiego.

Kwoty wnioskowane przez Starostę i przyznane przez wojewodę wyniosły odpowiednio:

– 2011 r. – 40 tys. zł i 25 tys. zł (różnica 15 tys. zł),

– 2012 r. – 30 tys. zł i 20 tys. zł (różnica 10 tys. zł),

– 2013 r. – 30 tys. zł i 15 tys. zł (różnica 15 tys. zł),

– 2014 r. (do 30 września) – 30 tys. zł i 20 tys. zł (różnica 10 tys. zł). [Dowód: akta kontroli str. 515-516]

W każdym roku dotyczącym badanego okresu Starosta występował z wnioskiem o zwiększenie dotacji: w 2011 r. o 30 tys. zł, w 2012 r. o 20 tys. zł, w 2013 r. o 20 tys. zł oraz w 2014 r. o 30 tys. zł. Jedynie wniosek z 2012 r. nie spowodował zwiększenia wysokości dotacji, natomiast w pozostałych latach kwoty dotacji zwiększono zgodnie z wystąpieniami Starosty Opatowskiego. [Dowód: akta kontroli str.515-516, ]

W uzasadnieniach wniosków o zwiększenie dotacji Starosta podawał następujące przyczyny: regulowanie stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa, badania hipoteczne, badania ksiąg wieczystych, postępowania sądowe, uzyskanie niezbędnych dokumentów z archiwów i rejestrów, mające na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa. [Dowód: akta kontroli str. 518, 521, 522, 524]

Jak opisano w punkcie 2.5. Starostwo nie wystąpiło z wnioskami o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności 6.520 działek Skarbu Państwa o powierzchni 2.315,4415 ha. Odpowiadając na pytanie, „czy w świetle powyższego Powiat Opatowski otrzymywał dotacje w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, zgodnie

z art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[15]", Starosta Opatowski wyjaśnił: *otrzymywane środki finansowe z budżetu państwa pozwalają na bieżącą regulację stanów prawnych gruntów Skarbu Państwa w sprawach bieżących i prostych. W przypadku braku na tego typu sprawy środków finansowych występujemy o zwiększenie dotacji na ten cel. Jednak większość gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym nie może być uregulowana na podstawie dostępnych dokumentów prawnych, oraz w oparciu o kodeks cywilny (zasiedzenie). Brak możliwości udowodnienia w postępowaniu sądowym władztwa nad nieruchomością spowodowuje nieskuteczność naszych wniosków o zasiedzenie. Opisany powyżej problem dotyczy większości działek stanowiących w ewidencji gruntów i budynków wydzielone rowy i drogi wewnętrzne. W tym zakresie muszą nastąpić zmiany ustawowe umożliwiające skuteczne uregulowanie stanów prawnych. Wówczas może zaistnieć konieczność wystąpienia o dodatkowe środki finansowe, które pozwolą na przygotowanie stosownej dokumentacji geodezyjno-prawnej w celu regulowania stanów prawnych nieruchomości. Obecnie gminy składają wnioski do Starosty Opatowskiego o uregulowanie stanów prawnych dróg wewnętrznych w oparciu o ustawę z dnia 29 czerwca 1963 roku o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz.169 ze zm.), która pozwala na wydanie decyzji o uznanie wnioskowanych nieruchomości za mienie gromadzkie. W tej sprawie wydano już 13 decyzji dla 35 działek, obecnie toczy się 15 postępowań dla 95 działek. Działki o nieuregulowanym stanie prawnym to głównie drogi, rowy oraz działki stanowiące kompleksy leśnie. Przy podejmowaniu działań uregulowania stanu prawnego w trybie zasiedzenia, gdzie toczą się postępowania sądowe od 2009 roku, trudno ustalić następców prawnych dla uczestników postępowania. Trudności są też przy sporządzaniu wniosków o zasiedzenia, o wskazanie świadków do poszczególnych spraw, czego przykładem jest próba złożenia wniosków o zasiedzenia dla działek położonych na terenie gmin Ożarów i Tarłów, gdzie w miesiącu wrześniu wystąpiliśmy do gmin o wskazanie świadków i do dziś nie otrzymaliśmy nazwisk świadków. Działki które pozostały do uregulowania to działki, które wymagają ścisłej współpracy z gminami oraz z uczestnikami postępowania. Z uwagi na brak prawidłowych dokumentów istnieją trudności w regulowaniu stanów prawnych działek w trybie wieczysto-księgowym. W związku z powyższym otrzymywane przez nas dotacje na regulowanie stanów prawnych uzależnione są z jednej strony od możliwości finansowych budżetu państwa, z drugiej strony od możliwości skutecznego działania związanego z uregulowaniem stanu prawnego nieruchomości.*
*Odnosząc się bezpośrednio do (…) zapytania dotyczącego wielkości otrzymanej przez Powiat Opatowski dotacji na wykonanie zadań zleconych zgodnie z art. 49 ust 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego informuję, że otrzymywane dotacje zabezpieczają możliwość skutecznego zakończenia prac związanych regulacją stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa w bieżących i prostych sprawach natomiast w pozostałych przypadkach niezbędne są dodatkowe regulacje prawne umożliwiające podjęcie skutecznych działań. Dla tych regulacji niezbędne będzie pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych z budżetu państwa.* [Dowód: akta kontroli str. 715-716]

Rozliczenie dotacji za poszczególne lata badanego okresu przesłano do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach w dniach: 24 stycznia 2012 r. za 2011 r., 15 stycznia 2013 za 2012 r. oraz 20 stycznia 2014 r. za 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 527-533]

W 2011 r. powiat opatowski otrzymał łączną kwotę dotacji wynoszącą 43 tys. zł, z czego wykorzystano 40 tys. zł, a 3 tys. zł zwrócono do budżetu państwa. Dotacja w 2012 r. w kwocie 20 tys. zł i w 2013 r. w kwocie 35 tys. zł zostały wykorzystane w całości. W 2014 r. (do 30 września) wykorzystano 12 tys. zł z otrzymanych 45 tys. zł. Plan po zmianach wynosi 50 tys. zł.

Dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, w rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami. Otrzymane środki przeznaczono na:

– aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa;

[15] Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526.

– koszty utrzymania i gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz koszty postępowań dotyczących zwrotów nieruchomości (bez odszkodowań);
– regulowanie stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa;
– inne wydatki związane z nieruchomościami Skarbu Państwa (wypisy sądowe, koszty publikacji ogłoszeń prasowych, opinie itp.). [Dowód: akta kontroli str. 515-516, 527-533]

Sprawozdania Rb-50 o dotacjach i wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami są zgodne z ewidencją księgową i były przekazywane do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach w terminach zgodnych z określonymi w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[16] oraz w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[17]. [Dowód: akta kontroli str. 534-573]

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

# 5. Prawidłowość odprowadzania dochodów budżetowych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 111 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[18], dochodami budżetu państwa są między innymi dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze, składników majątkowych Skarbu Państwa, o ile przepisy szczegółowe nie stanowią inaczej. Stosownie do treści art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami od wpływów osiąganych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na którego terenie znajdują się te nieruchomości.

Na podstawie zapisów ewidencji księgowej oraz danych zawartych w sprawozdaniach Rb-27 ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami stwierdzono, że w poszczególnych latach badanego okresu, Starostwo Powiatowe w Opatowie w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, w rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami przekazało na subkonto dochodów Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (dalej: ŚUW) następujące kwoty dochodów: 400,9 tys. zł w 2011 r., 444,1 tys. zł w 2012 r., 380,4 tys. zł w 2013 r. oraz 401,7 tys. zł w 2014 r. (do 30 czerwca). W latach 2012, 2013 i 2014 (do 30 września) dochody naliczono prawidłowo i odprowadzono terminowo – zgodnie z art. 255 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. [Dowód: akta kontroli str. 574, 600, 603-611, 612, 615-635, 636, 642-661]

Nieprawidłowo naliczono i odprowadzono dochód za 2011 r. w wysokości 18,1 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 575, 662]

Sprawozdania z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami Rb-27ZZ są zgodne z ewidencją księgową i przekazane były do ŚUW w terminach zgodnych z załącznikiem nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. [Dowód: akta kontroli str. 573, 574-661]

[16] Dz. U. Nr 20, poz. 103.
[17] Dz. U. z 2014 r., poz. 119.
[18] Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Ustalenia kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazują, iż w 2011 r. Starostwo przekazywało na rachunek ŚUW dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (§ 0760) po potrąceniu 5% środków, które stanowiły dochód powiatu opatowskiego. Działanie takie było niezgodne z art. 4 pkt 14 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości[19], stanowiącym iż do wpływów osiąganych z opłat z tytułu przekształcenia stosuje się odpowiednio przepis art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W związku z powyższym dochód powiatu opatowskiego stanowiło 25% środków uzyskanych z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Oznacza to, że powiat opatowski w 2011 r. uzyskał dochody z ww. tytułu w kwocie 18.139,14 zł, a nie 3.627,83 zł, jak wykazano w sprawozdaniu Rb-27ZZ za 2011 r. Zatem dochody powiatu w 2011 r. zaniżono o 14.511,31 zł. [Dowód: akta kontroli str. 575, 662]

Skarbnik powiatu opatowskiego – Zofia Rusak wyjaśniła, że przyczyną nieprawidłowego naliczenia dochodów była *zła interpretacja art. 4 ust. 14 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (…) poparta artykułem z publikacji Vademecum Głównego Księgowego*. [Dowód: akta kontroli str. 664]

Zaniżenie dochodów powiatu opatowskiego z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności było przedmiotem postępowania prowadzonego przez właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych. [Dowód: akta kontroli str. 667-679]

Ocena cząstkowa

Pomimo zaniżenia dochodów powiatu opatowskiego z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości za 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

# IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

1. Dokonanie aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków i doprowadzenie do zgodności jej zapisów z prowadzoną w Starostwie ewidencją zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste.
2. Rzetelne sporządzanie powiatowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków przekazywanych marszałkowi województwa świętokrzyskiego.
3. Przeprowadzenie okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych, o której mowa w § 54 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków.
4. Wykreślenie z ewidencji zasobu działki nr 159 położonej we Włostowie z uwagi na nieuregulowany stan prawny tej działki.
5. Podjęcie działań mających na celu ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa.
6. Dostosowanie ewidencji księgowej w części dotyczącej ewidencjonowania należności z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa do wymogów określonych w art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości oraz prowadzenie tej ewidencji zgodnie z art. 20 ust. 1 tej ustawy.
7. Prowadzenie postępowań windykacyjnych bez zbędnej zwłoki.

[19] Dz. U. z 2012 r., poz. 83 ze zm.

# V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 Kielcach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Kielce, dnia stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontroler
Jerzy Stachowiak
główny specjalista k.p.

.....
*Podpis*

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
*Podpis*