



Nr ewid. 48/2012/P11160/LPO
LPO-4101-27-00/2011

Informacja o wynikach kontroli

AKTUALIZACJA OPŁAT ROCZNYCH Z TYTUŁU UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO NIERUCHOMOŚCI SKARBU PAŃSTWA

MISJA

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

WIZJA

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

Dyrektor Delegatury w Poznaniu:

Jan Kołtun



Zatwierdzam:

Marian Cichosz



Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia 25. 04. 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	6
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	8
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	8
3.2. Istotne ustalenia kontroli	10
3.2.1. Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa	10
3.2.2. Prognozowanie i planowanie oraz wykonanie dochodów z tytułu oddania nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste.....	12
3.2.3. Finansowanie operatów szacunkowych.....	14
3.2.4. Korzystanie z prawa do przeszacowania wartości udostępnionych nieruchomości Skarbu Państwa	15
3.2.5. Szacunkowe skutki finansowe z tytułu niedokonywania aktualizacji opłat nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste.....	16
3.2.6. Wykorzystywanie uprawnień kontrolnych oraz audytu wewnętrznego w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa	17
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	18
4.1. Przygotowanie kontroli	18
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	18
5. ZAŁĄCZNIKI.....	20

Temat kontroli

Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa

Nr kontroli

P/11/160

Cele kontroli

Ocena stanu aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa.

Ponadto:

- ocena rzetelności prowadzonej ewidencji zasobu Skarbu Państwa,
- ocena rzetelności prognozowania i planowania wpływów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa,
- ocena korzystania przez starostów z prawa do przeszacowania wartości udostępnionych nieruchomości Skarbu Państwa,
- określenie szacunkowych skutków finansowych z tytułu niedokonywania aktualizacji opłat.

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od dnia 29 sierpnia 2011 r. do dnia 19 marca 2012 r.

Podstawa podjęcia kontroli

Kontrola planowa niekoordynowana, ujęta w planie pracy NIK na 2011 r., podjęta z inicjatywy własnej NIK na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. nr 82), z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

Kontrola przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli¹.

Kontrolą objęto

Siedem starostw powiatowych z terenu województwa wielkopolskiego.

Wykaz skontrolowanych jednostek oraz ocen sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych zawiera załącznik nr 2 do Informacji.

¹ por. <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności²

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działania starostów w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Generalnie przestrzegano procedur aktualizacyjnych określonych w przepisach art. 77-78 ustawy o gospodarce nieruchomościami. We wszystkich skontrolowanych starostwach dokonywano przeszacowania wartości nieruchomości Skarbu Państwa w celu aktualizowania opłat za ich użytkowanie wieczyste. Czynności tych dokonywano jednak wybiórczo i niesystematycznie, co przy rosnących cenach rynkowych nieruchomości miało ujemny wpływ na poziom dochodów budżetu państwa oraz budżetów powiatów z tego tytułu.

NIK negatywnie ocenia natomiast rzetelność ewidencjonowania przez starostów nieruchomości Skarbu Państwa. Starostowie nie posiadali bowiem aktualnych, udokumentowanych informacji o wszystkich nieruchomościach, w stosunku do których zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³, są reprezentantami Skarbu Państwa. Jednostki objęte kontrolą ewidencjonowały nieruchomości Skarbu Państwa nierzetelnie i z naruszeniem prawa (art. 23 ust. 1 pkt 1 i 3, ust. 1b i 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Starostowie nie wykazali także należytej staranności w zakresie przeszacowywania wartości nieruchomości Skarbu Państwa udostępnianych użytkownikom wieczystym. W ocenie NIK, działania takie świadczą, nie tylko o nieprawidłowym gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, skutkującym zaniżeniem dochodów, lecz także o możliwości występowania zjawisk korupcyjnych wynikających z dowolności postępowań w sprawie aktualizacji opłat.

Szacunkowe skutki finansowe niesystematycznego korzystania z uprawnień do aktualizowania opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa przez objęte kontrolą starostwa, wyniosły 9,1 mln złotych (w odniesieniu do badanej próby)⁴.

2.2 Synteza wyników kontroli

- 1. Niniejsza kontrola potwierdziła analogiczne zaniedbania starostów w gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, które zostały ujawnione przez kontrole NIK przeprowadzone w latach ubiegłych⁵. [s. 11 i 18]**
- 2. Starostowie nierzetelnie ewidencjonowali nieruchomości Skarbu Państwa.**

W dwóch starostwach⁶ nie prowadzono ewidencji takich nieruchomości, co naruszało art. 23 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 23 ust. 1 b ustawy o gospodarce nieruchomościami. W pozostałych starostwach prowadzona ewidencja nie spełniała wszystkich wymogów, określonych w art. 23 ust. 1 c ww. ustawy. [s. 10-12]

² W niniejszej kontroli miała zastosowanie skala ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami oraz negatywna.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁴ Próba objęta badaniem została opisana w ppkt 3.2.5. Szacunkowe skutki finansowe z tytułu niedokonywania aktualizacji opłat nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste.

⁵ P/08/001 „Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa”, P/05/132 „Gospodarowanie przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa” oraz kontrole powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa.

⁶ Nowy Tomyśl i Wągrowiec.

3. Starostowie dwóch powiatów⁷ nie wywiązali się z obowiązku ustawowego sporządzenia planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, wymaganego przepisem art. 23 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy. [s. 12-13]
4. Starostowie na ogół rzetelnie prognozowali i planowali wpływy z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa [s. 13-14]
5. Przyznane starostom dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami nie pozwoliły na sfinansowanie wszystkich wydatków związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym na sfinansowanie operatów szacunkowych, stanowiących podstawę do zmiany opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. [s. 14-15]
6. Przeprowadzona wyłącznie dla potrzeb niniejszej kontroli analiza porównawcza opłat rocznych za 1 m² z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 2.052.9932 ha⁸ w zakresie dotychczasowych (nieobjętych aktualizacją) stawek opłat rocznych, w zestawieniu z aktualnymi cenami 1 m² gruntów, przyjmowanymi do rozliczeń podatkowych przez właściwe miejscowo urzędy skarbowe wykazała, że w przypadku systematycznie prowadzonych aktualizacji opłat, łączna kwota opłat rocznych mogłaby szacunkowo wzrosnąć nawet o kwotę ponad 9 mln złotych. [s. 15-16]
7. Stwierdzono również nieobejmowanie kontrolą wewnętrzną oraz nieuwzględnianie w planach audytu wewnętrznego zagadnień związanych z prowadzeniem ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa i aktualizacją opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. [s. 10-12 i 17]
8. W ocenie NIK, wpływ na ujawnione nieprawidłowości miały nieprecyzyjne uregulowania prawne, które nie spełniały dobrze swojej funkcji. W szczególności dotyczy to braku jednolitych zasad ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa i kwalifikowania tych nieruchomości do aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste. Stwarzało to także ryzyko korupcjogennej dowolności postępowań. [s. 10-12 i 15-17]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

W wyniku poprzednich kontroli dotyczących gospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa, NIK zgłaszała wnioski de lege ferenda dotyczące m.in.:

- jednolitego sposobu prowadzenia ewidencji (do czasu wprowadzenia katastru elektronicznego),
- obowiązku opiniowania i zatwierdzania planów wykorzystania zasobów nieruchomości Skarbu Państwa przez wojewodów,
- dostosowania pojęć określających zasoby nieruchomości, w tym zasobu Skarbu Państwa do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- sposobu prowadzenia ewidencji gruntów i budynków,
- rejestrowania nieruchomości w odpowiednich podgrupach.

Wnioski te nie zostały dotychczas zrealizowane.

Warto podkreślić, że przepis art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nakłada na starostów obowiązek ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości, ale nie

⁷ Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki i Starosta Turecki.

⁸ Według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. łączna powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste przez kontrolowane starostwa wyniosła 8.699,1241 ha. Wytypowana próba stanowi zatem 23,6% ogółu powierzchni oddanych w użytkowanie wieczyste.

określa sposobu ewidencjonowania. Przepis ten nie zawiera wprost wymogu prowadzenia odrębnej ewidencji. Wyniki kontroli potwierdziły, że przepis ten jest przez starostów różnie interpretowany.

Niesystematyczne przeszacowywanie wartości nieruchomości uzasadniane było przez starostów brakiem szczegółowych uregulowań prawnych, zawierających kryteria kwalifikowania nieruchomości, których opłaty w pierwszej kolejności powinny być aktualizowane. W ustawie wskazano, że przesłanką aktualizacji opłaty rocznej jest zmiana wartości nieruchomości. Jednak w starostwach nie zostały wypracowane dobre praktyki dotyczące monitorowania zmian cen na rynku nieruchomości. Istotny wpływ na niesystematyczne przeszacowywanie wartości nieruchomości miały również zbyt niskie kwoty dotacji celowych z budżetu państwa przekazywane na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa.

Zdaniem NIK, niezbędne jest niezwłoczne podjęcie działań w celu **ujednoczenia form prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa**. Celowe jest także wskazanie zasad kwalifikowania nieruchomości, których opłaty w pierwszej kolejności powinny być aktualizowane. Wzmocnienia wymaga również nadzór wojewody nad działalnością starostów w przedmiotowym zakresie. Niniejsza kontrola wykazała, że Wojewoda Wielkopolski powinien także zintensyfikować działania nadzorcze, a w szczególności zapewnić jednolitość danych w rocznych sprawozdaniach opisowych z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, składanych przez starostów oraz spowodować zwrócenie większej uwagi na zgodność danych sprawozdawczych z dokumentacją źródłową, podczas dokonywanych przez pracowników Urzędu Wojewódzkiego kontroli w tym zakresie.

Starostowie powinni podjąć działania organizacyjne zmierzające do uzyskania pełnej wiedzy o nieruchomościach Skarbu Państwa, którymi gospodarują. W pierwszej kolejności działania te powinny być ukierunkowane na zapewnienie kompletności danych, niezbędnych do prawidłowego ich zaewidencjonowania.

Wyeliminowanie nieprawidłowości ujawnionych po raz kolejny przez NIK, może doprowadzić do zwiększenia dochodów budżetu państwa oraz dochodów powiatów, a także przyczynić się do bardziej efektywnego wykorzystywania majątku Skarbu Państwa.

W rozdziale 4. „Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli”, została omówiona treść głównych wniosków pokontrolnych, skierowanych bezpośrednio do starostów oraz informacja o ich realizacji.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej, które od dnia 1 stycznia 1999 r. realizowane jest przez starostów.⁹

Pojęcie gospodarowania nieruchomościami nie zostało wprawdzie ustawowo zdefiniowane, jednak przepis art. 23 ust. 1. ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje przykładowo, jakie dane faktyczne i prawne tworzą to pojęcie.

Obejmują one zadania starostów takie jak m.in.:

- ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości;
- zapewnienie wyceny tych nieruchomości;
- sporządzanie planów wykorzystania zasobu;
- zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności;
- współpraca z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- zbywanie oraz nabywanie, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu;
- wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość;
- podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym w sprawach o własność lub inne prawa rzeczowe na nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu lub dzierżawy, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie,
- złożenie wniosku o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej.

Stosownie do ww. uregulowań prawnych, ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa polega w szczególności na oznaczeniu nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, jej powierzchni, tytułu prawnego do nieruchomości, przeznaczenia, a także daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, podaniu informacji o zgłoszonych roszczeniach oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. Tak rozumiane ewidencjonowanie nieruchomości różni się od prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, która pełni funkcję opisowo-kartograficzną. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne,¹⁰ ewidencję prowadzą w systemie informatycznym (komputerowe bazy danych) organy administracji geodezyjnej i kartograficznej (art. 2 pkt 8, art. 4, art. 20 i nast.).

Ewidencjonowanie zasobu nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego prowadzone jest odpowiednio przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zarządy powiatów oraz samorządy województw z zastosowaniem przepisu art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁹ Do 1990 roku odpowiedzialnymi za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa byli wojewodowie, a w latach 1990-1998 zadanie to należało do kompetencji urzędów rejonowych.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.

Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, od wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości.

Użytkowanie wieczyste jest jednym z katalogu praw rzeczowych, które mogą przysługiwać do nieruchomości (art. 232-243 kodeksu cywilnego). W użytkowanie wieczyste oddaje się nieruchomość gruntową będącą własnością Skarbu Państwa, województwa, powiatu bądź gminy lub związku tych jednostek osobie fizycznej lub prawnej na czas określony 99 lat (wyjątkowo na okresy krótsze, ale co najmniej na 40 lat).

Użytkownik przez cały czas trwania użytkowania wieczystego uiszcza opłatę roczną. W myśl przepisu art. 71 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. Pierwszą opłatę wyznacza limit od 15 do 25% ceny (art. 72 ust. 2). Zgodnie z art. 71 ust. 4 tejże ustawy, opłaty rocznej nie pobiera się za rok, w którym zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Możliwe jest określenie innego terminu płatności na wniosek użytkownika wieczystego, ale wniosek ten musi być złożony przed 31 marca, najpóźniej 14 dni wcześniej.

Dla ustalenia wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego podstawowe znaczenie mają cena nieruchomości oraz stawka procentowa. Cenę nieruchomości gruntowej, na potrzeby opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ustala się zgodnie z art. 67 ustawy, natomiast wysokość stawek określa przepis art. 72 ust. 2 i 3 ustawy. W odniesieniu do opłat rocznych wysokości stawek procentowych ustalono od 0,3% do 3% ceny, w zależności od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste. Stawka procentowa opłaty rocznej może zmienić się w razie trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości (art. 73 ust. 2). Możliwe jest też podwyższenie maksymalnej stawki powyżej 3% ceny nieruchomości. Jeżeli przy oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie został określony cel ustanowienia tego prawa, to stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się na podstawie celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości. Artykuł 73 ust. 2 stwarza podstawę prawną do zmiany stawki procentowej opłaty rocznej.

W art. 77-81 ww. ustawy przyjęto tryb aktualizacji opłat rocznych. W praktyce, przez kilka lat opłaty roczne nie ulegają zmianie. Niezmiennosc opłat rocznych za wieczyste użytkowanie gruntu wynika z konieczności poniesienia nakładów finansowych na opracowanie operatów szacunkowych. Organy reprezentujące właściciela przystępują do aktualizacji tylko wówczas, gdy korzyści z wprowadzenia nowych opłat przewyższają koszty aktualizacji.

Zasadniczą przesłanką aktualizacji opłaty rocznej jest zmiana wartości nieruchomości. Do ustalenia, czy nastąpiła zmiana wartości nieruchomości gruntowej, konieczne jest określenie jej aktualnej wartości i porównanie z wartością (ceną) przyjętą, zgodnie z art. 72, za podstawę ustalenia wysokości opłaty rocznej. Ta czynność została zastrzeżona dla rzeczoznawców majątkowych (art. 7 i art. 77 ust. 3). Dokumentem potwierdzającym wartość nieruchomości jest operat szacunkowy sporządzony zgodnie z obowiązującymi zasadami określonymi w rozporządzeniu z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.¹¹ Jeżeli wycena wykaże, że wartość nieruchomości wzrosła, organ reprezentujący właściciela (Skarb Państwa) dokonuje aktualizacji.

¹¹ Dz. U. Nr 207, poz. 2109.

W przypadku, gdy aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego dokonywana jest po upływie dłuższym niż 3 lata, wzrost wysokości ww. opłaty może być znaczny.

W brzmieniu obowiązującym od dnia 9 października 2011 r. art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami dopuszcza aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów nie częściej niż raz na trzy lata. Zatem aktualizacja wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej powinna odbywać się nie częściej niż co trzy lata, a nie jak do czasu tej zmiany – nie częściej niż raz do roku.

W myśl art. 77 ust. 2 ww. ustawy jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się. Dodany przepis ust. 2a przywołanego artykułu stanowi, że w przypadku gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty będzie musiał wnieść opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej. Pozostałą kwotę ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty (nadwyżka) rozkłada się na dwie równe części, które powiększają opłatę roczną w następnych dwóch latach. Opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji jest równa kwocie wynikającej z tej aktualizacji.

Do spraw wszczętych a niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2012 roku mają zastosowanie przepisy dotychczasowe.

Nowelizacją ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw¹² dodany został art. 23 ust. 1a. Przepis ten nałożył na starostów obowiązek sporządzenia rocznego sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, które starostowie mają obowiązek przekazać wojewodzie do dnia 30 kwietnia każdego roku. Regulacja ta była następstwem nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli NIK (P/05/132 „Gospodarowanie przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa”).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa

We wszystkich starostwach objętych kontrolą stwierdzone zostały istotne nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa.

W starostwach powiatowych w Nowym Tomysłu oraz w Wągrowcu nieruchomości Skarbu Państwa nie były ewidencjonowane. Zaniechanie to stanowiło naruszenie przepisu art. 23 ust. 1 pkt 1 oraz 23 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, przewidującego obowiązek ewidencjonowania nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Główną przyczyną był brak odpowiednich narzędzi informatycznych do prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, w sposób odpowiadający wymogom ww. ustawy.

Informacje o nieruchomościach były bezpośrednio pozyskiwane z geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków. Ewidencja ta prowadzona była w innym celu aniżeli ewidencja nieruchomości będących w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa¹³, nie zawierała ona wszystkich informacji wymaganych dyspozycją art. 23 ust. 1 c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹² Dz. U. Nr 173, poz. 1218.

¹³ Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych - art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. nr 193, poz. 1287 ze zm.).

W Starostwie Powiatowym w Poznaniu oraz w Starostwie Powiatowym w Wągrowcu informacje o nieruchomościach Skarbu Państwa pozyskiwane były dodatkowo z wykazów, których obowiązek sporządzania nałożony został przepisami ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego¹⁴.

W Starostwie Powiatowym w Pile ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była w informatycznym Systemie Obsługi Mienia EGB-2005N. W latach 2008-2009 programy takie zostały zakupione również przez starostwa powiatowe w Czarnkowie oraz w Nowym Tomyślu, jednak do czasu zakończenia kontroli nie zostały one wdrożone. W Starostwie Powiatowym w Czarnkowie prowadzono ewidencję w formie papierowej oraz elektronicznej. Program komputerowy do obsługi ewidencji elektronicznej nie dawał jednak możliwości wygenerowania oddzielnie danych o nieruchomościach Skarbu Państwa oraz o nieruchomościach Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste i w trwałą zarząd w szczególności wymaganej przepisem art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Sposób prowadzenia ewidencji nieruchomości w starostwach powiatowych w Koninie, Pile oraz Turku dawał możliwość wprowadzenia wszystkich danych określonych ww. przepisem, jednak ewidencje te były niekompletne, co świadczyło o nierzetelnym ich prowadzeniu.

Przykładowo:

W starostwach powiatowych w Czarnkowie, Poznaniu, Koninie i w Turku do ewidencji nie zostały wprowadzone dane o zgłoszonych roszczeniach oraz toczących się postępowaniach sądowych (naruszenie art. 23 ust. 1 c pkt 6 i 7),

W Starostwie Powiatowym w Koninie dla dokumentacji dotyczącej 8,3% liczby działek brak było oznaczenia księgi wieczystej lub wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej (naruszenie art. 23 ust. 1 c pkt 3),

W Starostwie Powiatowym w Turku dane dotyczące ewidencji 13 nieruchomości nie zawierały oznaczenia księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości (art. 23 ust. 1 c pkt 1) w przypadku sześciu nieruchomości nie został wskazany dokument potwierdzający prawo Skarbu Państwa do nieruchomości, w razie braku księgi wieczystej (art. 23 ust. 1 c pkt 3), a dla 49 nieruchomości brak było wskazania ich w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 23 ust. 1 c pkt 4).

Brak aktualnej wiedzy o zasobie nieruchomości Skarbu Państwa był przyczyną niewywiązania się przez Starostwo Powiatowe w Poznaniu, z obowiązku złożenia deklaracji podatku od nieruchomości za lata podatkowe 2009-2010 dla trzech działek o łącznej powierzchni 2,2294 ha. Nieprawidłowość ta stanowiła o naruszeniu przepisu art. 6 ust. 1 i ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁵). Deklaracje zostały złożone dopiero w czasie trwania kontroli NIK.

Nierzetelność ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa stwierdzona została także przez NIK w Starostwie Powiatowym w Czarnkowie oraz w Starostwie Powiatowym w Nowym Tomyślu w kontroli przeprowadzonej w 2008 r.¹⁶. Starostowie w odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne poinformowali o podjęciu działań na rzecz zapewnienia rzetelności i kompletności danych w prowadzonej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oraz zgodności tej ewidencji z obowiązującymi przepisami. Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że wnioski pokontrolne nie

¹⁴ Dz. U. Nr 191, poz. 1365 ze zm. Ustawa nałożyła na starostów obowiązek sporządzenia wykazów nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność j.s.t., a także niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności j.s.t. i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli. Wykazy te nie zawierają danych wymaganych dla ewidencji nieruchomości (art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Wzór wykazu oraz wzory zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t. podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych, określono w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzoru zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa ... (Dz. U. Nr 23, poz. 143 ze zm.).

¹⁵ Dz. U. z 2010r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

¹⁶ P/08/001 „Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne”.

zostały zrealizowane. Starostowie zakupili odpowiednie oprogramowania informatyczne do obsługi ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, ale nie zostały one wdrożone.

Nieprawidłowości w ewidencjonowaniu nieruchomości miały wpływ na rzetelność rocznych sprawozdań opisowych z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, przekazywanych do Wojewody Wielkopolskiego¹⁷. W efekcie miało to wpływ na sprawozdania sporządzane przez Ministra Skarbu.

Przykładowo:

W sprawozdaniu Starosty Piłskiego za lata 2009-2010 zawyżona została powierzchnia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa odpowiednio o 1.235 ha i o 1.195 ha oraz powierzchnia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste odpowiednio o 690 ha i o 387 ha.

Starosta Nowotomyski wykazał powierzchnię nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste zawyżoną w latach objętych kontrolą odpowiednio o 276 ha i 194 ha.

Starosta Poznański przedstawił za lata 2009-2010 zaniżone dane o powierzchni zasobu nieruchomości Skarbu Państwa odpowiednio o 339,3401 ha i 57,7455 ha oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste odpowiednio o 8,7058 ha i 0,8841 ha. Dodatkowo w sprawozdaniu za 2009 r. wykazana została zawyżona o 1,4169 ha powierzchnia gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym.

Różnice te ujawniono na podstawie porównania danych sprawozdawczych z ewidencją gruntów i budynków oraz z dokumentacją źródłową.

Dane wynikające ze sprawozdań wojewódzkich stanowią podstawę określenia powierzchni nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w corocznych sprawozdaniach o stanie mienia Skarbu Państwa sporządzanych przez Ministra Skarbu.

3.2.2 Prognozowanie i planowanie oraz wykonanie dochodów z tytułu oddania nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste

Pięciu starostów wywiązało się z ustawowego obowiązku sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na okres 3 lat. Plany te powinny zawierać w szczególności zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz prognozę: dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu, a także nabywania nieruchomości do zasobu, poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Plan wykorzystania zasobu powinien zawierać również prognozę dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oraz program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

Planu wykorzystania zasobu nie sporządzili Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki oraz Starosta Turecki. Zaniechanie takie świadczyło o nieprzestrzeganiu obowiązku ustawowego określonego w art. 23 ust. 1 d ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jako przyczynę niesporządzenia planu, starostowie wskazywali na niewystarczającą obsadę kadrową.

W Starostwie Powiatowym w Czarnkowie, ze względu na znaczącą powierzchnię zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (nieudostępnionego podmiotom zewnętrznym), brak takiego planu oznaczał brak prognoz na pozyskanie w najbliższych latach dochodów dla budżetu powiatu oraz budżetu państwa. Jednocześnie stwierdzono, że w starostwie tym w latach 2009-2011 (I półrocze) nie skorzystano z prawa do przeszacowania aż 87% powierzchni nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (355.6606 ha).

¹⁷ Brak było jednolitego wzoru sprawozdania.

Pomimo wywiązania się przez pięciu starostów z obowiązku sporządzenia planu wykorzystania zasobu, stwierdzono, że plany te nie spełniały wszystkich wymogów ustawowych.

Przykładowo:

W Starostwie Powiatowym w Poznaniu plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierał zestawienia powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, a także prognozy dotyczących poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu, nabywaniem nieruchomości do zasobu, wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oraz dotyczącej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Brak danych stanowił naruszenie przepisu art. 23 ust. 1d pkt 1 i pkt 2b, c i d ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W Starostwie Powiatowym w Wągrowcu plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2008-2010 oraz 2011-2013 nie zawierały programu zagospodarowania nieruchomości należących do zasobu (naruszenie przepisu art. 23 ust. 1 d pkt 3 ww. ustawy).

Aktualizacja planu wykorzystania zasobu na lata 2007-2009 sporządzona przez Starostę Konińskiego nie zawierała prognozy poziomu wydatków związanych z udostępnieniem oraz nabywaniem ich do zasobu (naruszenie przepisu art. 23 ust. 1 d pkt 2b ustawy). Z kolei plan na lata 2010-2012 zakładał prowadzenie aktualizacji opłat „nie wcześniej niż 3 lata od daty wyceny”, podczas gdy podstawową przesłanką do aktualizacji był wzrost ceny rynkowej nieruchomości.

Zarządy powiatów corocznie wywiązywały się z obowiązku opracowania planów finansowych dochodów z zakresu realizacji zadań zleconych przez administrację rządową, w tym z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Turku wynika, że nie zostały sporządzone projekty planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej na lata 2009–2010, co stanowiło naruszenie ówczesnie obowiązującego przepisu § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań¹⁸. Z kolei opracowanie planów finansowych na lata 2009-2010 nastąpiło z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 31 i 77 dni w stosunku do obowiązującego terminu 21 dni od podjęcia uchwały przez radę powiatu (naruszenie § 4 ust. 5 ww. rozporządzenia).

Zarząd powiatu tureckiego nie wywiązał się także z obowiązku nałożonego przepisem art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹ polegającego na opracowaniu planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej na 2011 r.

We wszystkich skontrolowanych starostwach dochody z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste zrealizowane zostały w przedziale 74,9% (Starostwo Powiatowe w Poznaniu) do 122,5% (Starostwo Powiatowe w Nowym Tomyszu) w stosunku do kwot pierwotnie zaplanowanych.

W okresie objętym kontrolą dochody te stanowiły średnio 74,7% udziału w dochodach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i były źródłem najwyższych dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania tymi nieruchomościami, zarówno dla budżetu państwa, jak i budżetów powiatów²⁰.

W trzech skontrolowanych starostwach udział tych dochodów w kolejnym okresie sprawozdawczym był niższy w porównaniu do roku poprzedniego. Na przykład, w Starostwie Powiatowym w Nowym

¹⁸ Dz. U. Nr 135, poz. 955 ze zm. – uchylony z dniem 1 stycznia 2011 r.

¹⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

²⁰ Źródła dochodów z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa stanowią: sprzedaż, trwałe zarząd, użytkowanie, użytkowanie wieczyste, czynsz dzierżawny i najem oraz odsetki z tytułu nieterminowego regulowania należności ze wskazanych źródeł.

Tomyślu, w 2009 r. stanowił 99,1%, w 2010 r. tylko 32%, natomiast w I półroczu 2011 r. - 97,7%²¹. Podobnie w Starostwie Powiatowym w Poznaniu, gdzie w 2010 r. nastąpił spadek udziału o 33,1% w stosunku do roku poprzedniego. Jednak już w I półroczu 2011 r., w wyniku zwiększenia opłat za użytkowanie wieczyste nastąpił wzrost aż o 45,5%. W pozostałych starostwach, w rezultacie aktualizowania opłat następował systematyczny wzrost udziału opłat za użytkowanie wieczyste w dochodach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W załączniku nr 1 do Informacji przedstawiono zestawienie dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa uzyskanych przez skontrolowane starostwa powiatowe, z uwzględnieniem powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz dochodów z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa zrealizowanych przez poszczególne starostwa w latach 2009-2011 (I półrocze).

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie sposobu rozliczania ww. dochodów z budżetem państwa.

3.2.3 Finansowanie operatów szacunkowych

Wydatki na opracowanie operatów szacunkowych były dofinansowane ze środków dotacji celowej budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (rozdział 70005–Gospodarka gruntami i nieruchomościami). Z wyjątkiem Starostwa Powiatowego w Czarnkowie, w skontrolowanych jednostkach przyznane dotacje były znacząco niższe od zgłoszonych zapotrzebowań.

Starosta Nowotomyski w 2009 r. wnioskował o kwotę 160 tys. zł, a Wojewoda Wielkopolski, według planu po zmianach, przekazał kwotę 133 tys. zł. W 2010 r. z wnioskowanej kwoty 205 tys. zł, Starostwo otrzymało 159 tys. zł. W 2011 r. zapotrzebowanie stanowiło kwotę 142 tys. zł, a do końca I półrocza przyznano 65 tys. zł. Corocznie Starosta planował i wnioskował o przyznanie dotacji na sfinansowanie wydatków związanych z aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oraz regulowaniem stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa.

NIK pozytywnie oceniła działania Starosty Wągrowieckiego w celu pozyskania dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania realizowane przez powiat z przeznaczeniem m.in. na aktualizację rocznych opłat z użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, który w 2010 r. dwukrotnie wystąpił do wojewody z wnioskiem o przyznanie dodatkowej dotacji na ten cel. Z otrzymanej dotacji nie było jednak możliwe ponowne określenie wartości, a następnie aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego 506 spośród 587 działek Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, od których naliczane były opłaty roczne (art. 77 ust. 1 ustawy).²²

Starosta Turecki, uwzględniając faktyczne zapotrzebowanie na środki finansowe związane z aktualizacją opłat, w 2009 r. wnioskował do Wojewody Wielkopolskiego o zwiększenie przyznanych kwot dotacji. W 2011 r. wniosek taki nie został skierowany, a brak środków finansowych był przyczyną niezlecenia sporządzenia operatów do czasu zakończenia kontroli NIK.

W okresie objętym kontrolą wydatki na aktualizację rocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego zostały zrealizowane na poziomie od 97,1% (w 2009 r. Starostwo Powiatowe w Pile) do 155,1% (Starostwo Powiatowe w Pile w 2010 r.)²³ w stosunku do pierwotnego planu finansowego.

²¹ Dochody z tytułu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa pozostawały na porównywalnym poziomie, a spadek ich udziału spowodowany był wzrostem wpływów z tytułu innych form gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (sprzedaż).

²² W brzmieniu obowiązującym do dnia 9 października 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 187, poz. 1110).

²³ Wydatki na aktualizację były wyższe w stosunku do kwot pierwotnie zaplanowanych ze względu na przesunięcie środków finansowych w ramach tego samego rozdziału (70005–Gospodarka nieruchomościami).

Zdaniem starostów, zbyt niskie kwoty dotacji celowych z budżetu państwa (w stosunku do faktycznych zapotrzebowań) przekazywane na realizację tych zadań były główną przyczyną niesystematycznego korzystania z prawa przeszacowania wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste.

3.2.4 Korzystanie z prawa do przeszacowania wartości udostępnionych nieruchomości Skarbu Państwa

Starostowie nie dysponowali dokumentacją wskazującą na szczegółowe planowanie zadań dotyczących aktualizacji opłat rocznych oraz określanie potrzeb finansowych niezbędnych do ich wykonania²⁴.

W starostwach nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych zawierających kryteria kwalifikowania nieruchomości, których opłaty w pierwszej kolejności powinny być aktualizowane oraz prowadzenia analiz rynku nieruchomości pod kątem zmian cen rynkowych. Pracownikom starostw nie zostało również powierzone monitorowanie rynku nieruchomości obejmującego dynamikę wzrostu cen nieruchomości na danym terenie.

W praktyce, w pierwszej kolejności do przeszacowywania wartości nieruchomości typowane były nieruchomości, dla których obowiązywały opłaty roczne ustalone najdawniej bez analizowania wtórnego rynku obrotu nieruchomościami. Ponadto, w Starostwie Powiatowym w Turku w uzasadnionych przypadkach odstępowano od aktualizacji opłat np. gdy spodziewany wzrost opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego byłby niewspółmierny do kosztów sporządzenia operatów szacunkowych. Z kolei w Starostwie Powiatowym w Koninie wypracowana została praktyka typowania do aktualizacji opłat nieruchomości według spodziewanego znacznego wzrostu dochodów z tego tytułu. W Starostwie Powiatowym w Poznaniu aktualizowane były corocznie kolejno nieruchomości, które dotychczas nie podlegały aktualizacji opłat.

W latach 2010–2011 (I półrocze) aktualizacją zostało objętych od 13% (Starostwo Powiatowe w Czarnkowie) do 50,5% (Starostwo Powiatowe w Koninie) nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste.

We wszystkich starostwach brak prawidłowej ewidencji uniemożliwił systematyczne prowadzenie aktualizacji opłat. Na przykład, w Starostwie Powiatowym w Poznaniu ostatnie aktualizacje 18 opłat rocznych (spośród 80 poddanych analizie kontrolnej) przeprowadzone zostały co najmniej 12 lat temu. W Starostwie Powiatowym w Pile aktualizacje nie były przeprowadzone od 12 do 19 lat (8 opłat spośród 37 skontrolowanych), a w Starostwie Powiatowym w Koninie 44 opłaty (spośród 84 skontrolowanych) nie były aktualizowane od 5 do 12 lat, w Starostwie Powiatowym w Nowym Tomyszu 17 opłat (spośród 25 skontrolowanych) nie aktualizowano od 5 do 8 lat. Z kolei w Starostwie Powiatowym w Czarnkowie dla 40 opłat objętych analizą ostatnie aktualizacje przeprowadzono od 4 do 7 lat temu.

Niniejsza kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie przestrzegania procedur aktualizacyjnych określonych w przepisach art. 77-78 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

²⁴ Opłaty roczne za użytkowanie wieczyste mają charakter cywilnoprawny i są rodzajem ekwiwalentu za korzystanie z gruntów Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z wyłączeniem innych osób. Skoro więc są one ustalane jako określony procent od wartości nieruchomości, to ich wysokość powinna być uzależniona od aktualnej wartości nieruchomości – stąd potrzeba aktualizacji opłat w przypadku zmiany wartości nieruchomości, zwłaszcza że ze względu na długi okres użytkowania wieczystego zmiany wartości nieruchomości w tym okresie są nieuniknione.

3.2.5 Szacunkowe skutki finansowe z tytułu niedokonywania aktualizacji opłat nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste

W celu określenia szacunkowych skutków finansowych z tytułu niedokonywania aktualizacji opłat we wszystkich starostwach powiatowych wytypowana została do badania próba (według kryterium najwyższych wartości 10% nieruchomości, ale nie mniej niż 20 i nie więcej niż 80 nieruchomości), a następnie w trybie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK uzyskane z właściwych terytorialnie urzędów skarbowych informacje dotyczące cen gruntu 1 m² działek przyjmowanych w rozliczeniach podatkowych w latach 2008-2010. Występując do urzędów skarbowych o przekazanie informacji odnośnie wybranych do badania nieruchomości posłużono się nazwami miejscowości/obrębów²⁵. W celu uzyskania najbardziej miarodajnych danych, na podstawie danych uzyskanych w poszczególnych starostwach, sprecyzowano rodzaj i charakter działek gruntu.

Na podstawie informacji z właściwych urzędów skarbowych dokonano porównania cen nieruchomości, których opłaty nie były aktualizowane lub od ich aktualizacji upłynął co najmniej okres dłuższy niż 3 lata, z aktualnymi cenami gruntu przyjmowanymi do rozliczeń podatkowych przez właściwy urząd skarbowy. Wyniki tych analiz pozwoliły na ustalenie w każdym ze starostw, jaka szacunkowo kwota dochodów możliwa była do uzyskania w przypadku, gdyby aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego dokonywano w okresie objętym kontrolą, przy założeniu, że wartość ustalona przez rzeczoznawców majątkowych byłaby zbliżona do danych o wartości 1 m² gruntu z uzyskanych właściwych miejscowo urzędów skarbowych.

Szacowane kwoty niezyskanych dochodów ustalonych na podstawie ceny 1 m² gruntu na podstawie informacji uzyskanej z właściwych miejscowo urzędów skarbowych wyniosły 9.129.040 zł, w tym dla poszczególnych jednostek wyniosły:

- Starostwo Powiatowe w Czarnkowie – 1.107.000 zł,
- Starostwo Powiatowe w Koninie – 240.000 zł,
- Starostwo Powiatowe w Nowym Tomyszu – 109.000 zł,
- Starostwo Powiatowe w Pile – 626.700 zł,
- Starostwo Powiatowe w Poznaniu – 5.656.702 zł,
- Starostwo Powiatowe w Turku – 110.638 zł,
- Starostwo Powiatowe w Wągrowcu – 1.279.000 zł.

W toku kontroli podnoszono co prawda, że przyjęta metodologia nie odzwierciedla realnych wartości rynkowych nieruchomości, ponieważ na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wartość nieruchomości określają wyłącznie rzeczoznawcy majątkowi, sporządzając na piśmie opinię w formie operatu szacunkowego, tym niemniej przedmiotowa analiza służy jedynie określeniu w sposób przybliżony skali potencjalnego wzrostu wpływów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste (przy określonych, opisanych wyżej założeniach).

We wszystkich skontrolowanych starostwach (na przykładzie wybranej do badania próby losowej), stwierdzono, że dokonana aktualizacja opłat miała znaczący wpływ na wzrost dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa. Największy wzrost dochodów uzyskała starostwa, w których opłaty nie były aktualizowane od wielu lat.

W Starostwie Powiatowym w Pile, w wyniku aktualizacji 30 opłat rocznych nastąpił wzrost dochodów o 287,4% (tj. o 349,9 tys. zł) przy poniesionych jednorazowo kosztach za sporządzenie operatów szacunkowych w kwocie 20,6 tys. zł.

²⁵ Jednostki powierzchni podziału kraju dla celów ewidencji gruntów i budynków.

W Starostwie Powiatowym w Czarnkowie, aktualizacja opłat rocznych nieruchomości stanowiących zaledwie 13% powierzchni ogółu nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, spowodowała wzrost dochodów o 212,3% (tj. o 100,2 tys. zł).

Z tytułu działań podjętych w ramach realizacji wniosku pokontrolnego w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w Starostwie Powiatowym w Pile zostały uzyskane dochody w łącznej kwocie 375.890 zł.

3.2.6 Wykorzystywanie uprawnień kontrolnych oraz audytu wewnętrznego w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

W ocenie NIK, do powstania ww. nieprawidłowości i zaniedbań przyczynił się nieskuteczny system kontroli zarządczej w części dotyczącej zagadnień związanych z prowadzeniem ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oraz aktualizacją opłat rocznych. Obszary te nie były również przedmiotem audytów w kontrolowanych starostwach.

W okresie objętym kontrolą, w ramach nadzoru nad gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, przeprowadzone zostały kontrole Wojewody Wielkopolskiego tylko w trzech starostwach powiatowych (w Poznaniu, Pile oraz w Nowym Tomysłu). Nie wykazały one jednak żadnych nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa oraz aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa. W ocenie NIK, kontrole te miały charakter jedynie formalny. Ponadto, w ramach tych kontroli sprawdzano jedynie ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa wymagane przepisami ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Nie sprawdzano natomiast zgodności prowadzenia ewidencji z wymogami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sami starostowie też nie kontrolowali i nie zlecali prowadzenia audytu tych zagadnień.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola planowa niekoordynowana, została ujęta w planie pracy NIK na 2011 r. z inicjatywy własnej NIK. Temat kontroli mieści się w priorytetowym kierunku kontroli na lata 2009–2011 „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi” (obszar „Gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa...”).

Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonych w latach ubiegłych²⁶ wykazały rażące zaniedbania w zakresie gospodarowania przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa. Starostowie powszechnie nie korzystali z uprawnienia do przeszacowania wartości udostępnianych nieruchomości i aktualizowania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Nieprawidłowości te miały wpływ na obniżenie dochodów zarówno budżetu państwa, jak i powiatów. Podjęcie kontroli uzasadniała również szczególna aktualność problematyki pozyskiwania dochodów budżetu państwa oraz efektywnego wykorzystania majątku Skarbu Państwa.

Założono, że wyniki niniejszej kontroli mogą przyczynić się do poprawy systematyczności aktualizacji wartości nieruchomości Skarbu Państwa i wysokości opłat za ich użytkowanie, a tym samym zwiększenia dochodów budżetu państwa i kontrolowanych powiatów.

Zgodnie z założeniami organizacyjnymi kontroli, skontrolowano starostwa powiatowe, które oddały w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa obszary o znaczącej powierzchni. Podmioty do kontroli zostały wybrane na podstawie danych uzyskanych z Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Taki dobór jednostek miał na celu objęcie badaniem tych starostw powiatowych, w których ewentualnie stwierdzone nieprawidłowości mogą spowodować potencjalnie najwyższe skutki finansowe.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kierownicy sześciu kontrolowanych jednostek nie zgłosili zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli. Zastrzeżenia do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu złożył jedynie Starosta Poznański. Zakwestionował on m.in. metodykę ustalania szacunkowych skutków finansowych z tytułu odstąpienia od aktualizacji opłat nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie danych uzyskiwanych z właściwych miejscowo urzędów skarbowych oraz niezgodność zapisów w protokole kontroli z dokumentacją źródłową, a także przekroczenie zakresu przedmiotowego kontroli w stosunku do tematu kontroli wskazanego w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli. Ogółem do protokołu kontroli złożono 23 zastrzeżenia, z których uwzględniono 3, uwzględniono częściowo 9, a pozostałych 11 oddalono (w tym zastrzeżenie dotyczące metodyki ustalania szacunkowych skutków finansowych). Starosta Poznański odmówił podpisania protokołu.

Po zakończeniu kontroli przeprowadzono 6 narad pokontrolnych, podczas których omówiono stwierdzone nieprawidłowości oraz sugerowane przez NIK sposoby ich wyeliminowania.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do starostów sformułowała łącznie 30 wniosków pokontrolnych. Dotyczyły one m.in. zaprowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, podjęcia działań organizacyjnych w celu zapewnienia kompletności danych w prowadzonej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oraz zgodności tej ewidencji z obowiązującymi przepisami, wywiązania się z obowiązku opracowania planu wykorzystania zasobu

²⁶ P/11/001 Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, P/05/132 Gospodarowanie przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz kontrole jednostek samorządu terytorialnego w zakresie powiązań ich budżetów z budżetem państwa.

nieruchomości Skarbu Państwa, zapewnienia systematycznego korzystania z prawa do przeszacowania wartości udostępnianych nieruchomości Skarbu Państwa, stosownie do wymogów określonych dyspozycją art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, rozważenia objęcia kontrolą wewnętrzną oraz audytem wewnętrznym działalności stanowiącej przedmiot kontroli. Do wystąpień pokontrolnych nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Odpowiadając na wystąpienia pokontrolne starostowie poinformowali o realizacji wniosków, deklarując działania mające na celu zaprowadzenie ewidencji nieruchomości, wdrożenia oprogramowania komputerowego do obsługi ewidencji, systematyczne monitorowanie oraz ustalanie opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, z zachowaniem obecnie obowiązujących przepisów w tym zakresie. Ponadto w celu wyeliminowania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości oraz poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej wydane zostały przez starostów stosowne uregulowania wewnętrzne.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne siedmiu starostów potwierdziło, że wszystkie wnioski pokontrolne zostały, bądź zostaną zrealizowane. Według stanu na dzień 20 kwietnia 2012 r. w trakcie realizacji pozostawały 4 wnioski.

W związku z niesporządzeniem przez Starostę Tureckiego inwentaryzacji gruntów i budynków Skarbu Państwa, Delegatura NIK w Poznaniu skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).²⁷

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 9.506.006 zł:

- finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości (potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości) – 9.129.790 zł,
- korzyści finansowe (pozyskane do czasu zakończenia kontroli pożytki finansowe) – 376.216 zł.

²⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

Zestawienie dochodów uzyskanych przez skontrolowane starostwa powiatowe z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państw

L.p.	Nazwa jednostki	Wykonane dochody budżetowe z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP (w zł)			Wykonane dochody budżetowe z tytułu opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP (w zł)						Udział % dochodów z opłat za użytkowanie wieczyste gruntów w dochodach ogółem z gospodarowania nieruchomościami SP		
		2009 r.	2010 r.	2011 r. (do 30 czerwca)	na rzecz budżetu państwa		na rzecz budżetu powiatu		2009 r.	2010 r.	2011 r. (do 30 czerwca)	2009 r.	2010 r.
1.	Starostwo Powiatowe w Czarnkowie	568 019.4	464 049.5	495 017.1	287 600.9	313 543.0	344 571.4	95 467.5	104 357.3	114 317.2	67.4	90.1	92.7
	355,7 ha												
2.	Starostwo Powiatowe w Turku	1 310 129.6	614 764.4	651 301.4	414 046.6	404 311.8	476 296.3	138 015.5	134 770.6	158 765.4	42.1	87.7	97.5
	1381,4 ha												
3.	Starostwo Powiatowe w Koninie	1 403 181.8	1 278 156.7	1 186 630.8	738 633.6	760 750.5	794 329.7	246 211.4	253 583.5	263 072.2	70.2	79.4	89.1
	2481,5 ha												
4.	Starostwo Powiatowe w Wągrowcu	1 033 009.6	609 961.7	547 796.5	416 755.8	410 842.8	389 667.4	138 918.6	136 947.6	129 744.4	53.8	89.8	94.8
	526,5 ha												

ZAŁĄCZNIK NR 1

5.	Starostwo Powiatowe w Pile	2 614 799.3	3 573 664.9	2 973 877.2	1 654 809.2	1 939 550.8	2 190 348.6	551 603.1	646 516.9	720 600.0	84.4	72.4	97.9
	1282,6 ha												
6.	Starostwo Powiatowe w Nowym Tomysłu	533 247.9	2 008 821.1	533 977.2	396 443.5	482 075.9	391 441.2	132 147.8	160 692.0	130 481.7	99.1	32.0	97.7
	246,0 ha												
7.	Starostwo Powiatowe w Poznaniu	4 375 450.0	9 664 561.2	5 462 711.7	2 629 214.8	3 407 751.8	3 801 790.0	876 738.2	1 135 917.3	1 250 239.1	80.1	47.0	92.5
	2.425,3 ha												
OGÓŁEM		11 837 837.5	18 213 979.4	11 851 312.0	6 537 504.4	7 718 826.5	8 388 444.5	2 179 102.1	2 572 785.1	2 767 220.0	73.6	56.5	94.1

Wykaz skontrolowanych jednostek, osób zajmujących stanowisko starosty oraz ocen sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych

L.p	Nazwa jednostki	Osoby zajmujące stanowisko starosty		Ocena kontrolowanej działalności
		Imię i nazwisko	Okres zajmowania stanowiska	
1.	Starostwo Powiatowe w Czarnkowie	Wiesław Maszewski	26.11. 2002 r. – nadal	Negatywna
2.	Starostwo Powiatowe w Koninie	Stanisław Bielik	24 .11 2006 r. – 1.05.2011 r.	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Małgorzata Waszak	2.05. 2011 r. – nadal	
3.	Starostwo Powiatowe w Nowym Tomyślu	Andrzej Wilkowski	27.11. 2006 r. – nadal	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa Negatywna w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa
4.	Starostwo Powiatowe w Pile	Tomasz Bugajski	26.11.2006 r. – 1.12.2010 r.	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa Negatywna w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa
		Mirosław Mantaj	2.12. 2010 r. – nadal	
5.	Starostwo Powiatowe w Poznaniu	Jan Grabkowski	27.11.2006 r.	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie wykonywania zadań związanych z prowadzeniem aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Istotne nieprawidłowości dotyczące wywiązywania się z obowiązków w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa.
6.	Starostwo Powiatowe w Turku	Zbigniew Bartosik	29.06 2011 r. wcześniej 27.11.2006 r. – 9.12. 2010 r.	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa Negatywna w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa oraz prognozowania i planowania wpływów z tytułu opłat za ich użytkowanie wieczyste
		Dariusz Młynarczyk	9.12. 2010 r. – 29 .06 2011 r.	
7.	Starostwo Powiatowe w Wągrowcu	Michał Piechocki	30.11. 2006 r.	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Negatywna w zakresie ewidencjonowania nieruchomości

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.) obowiązująca do 31 grudnia 2009 r.
Od 1 stycznia 2010 r. ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz.1241 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010, Nr 113, poz. 759 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955) – uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.)

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Minister Skarbu
2. Minister Administracji i Cyfryzacji
3. Prokuratoria Generalna
4. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
7. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
8. parlamentarzysty województwa wielkopolskiego
9. Wojewoda Wielkopolski
10. Marszałek Województwa Wielkopolskiego
11. starostowie z województwa wielkopolskiego (wszyscy)