



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.001.06.2022

Pan
Bogdan Łapa
Starosta Kartuski

Starostwo Powiatowe w Kartuzach
ul. Dworcowa 1
83-300 Kartuzy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami oraz wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kartuzach, ul. Dworcowa 1, 83-300 Kartuzy (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Łapa, Starosta Kartuski, od 19 listopada 2018 r. (dalej: „Starosta”)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">Wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2021. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2018-2020 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">Rafał Wieczorkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/4/2022 z 4 stycznia 2022 r.Monika Stęпка, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/9/2022 z 12 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności – wykorzystania przez powiat kartuski (dalej: „Powiat”): <ul style="list-style-type: none">– dotacji celowej z budżetu państwa (część 85/22 – województwo pomorskie) na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa (dalej: „dotacja”),– środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej na dofinansowanie zadań własnych z zakresu przewozów autobusowych (dalej: „Fundusz”).
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia dotacji oraz środków Funduszu,– analiza dochodów i należności oraz szczegółowa kontrola windykacji zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań budżetowych.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie w 2021 r. dotacji z budżetu państwa w części 85/22 – województwo pomorskie na zadania zleczone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa oraz wykorzystanie w tym roku środków Funduszu.

Uzasadnienie oceny ogólnej W toku opisanych powyżej działań kontrolnych wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli ustalono, że otrzymane środki dotacji i środki z Funduszu zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone.

Ustalona nieprawidłowość, niemająca istotnego wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności, polegała na niedokonaniu odpisów aktualizujących należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (łącznie 2,6 tys. zł), które nie były przeterminowane, mimo iż według dokonanej przez komornika sądowego oceny sytuacji majątkowej i finansowej dłużników spłata należności w umownej kwocie nie była prawdopodobna (umorzenie postępowań egzekucyjnych z powodu ich bezskuteczności).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR **1. Wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez Powiat**

Opis stanu faktycznego

1.1. Starostwo terminowo złożyło do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (dalej: „PUW”) jeden wniosek o objęcie dopłatą z Funduszu w 2021 r., który zawierał wszystkie wymagane informacje. Załączono do niego dokumenty potwierdzające dane i informacje w nim zawarte. Wniosek został skorygowany po upływie dziewięciu dni od jego złożenia. Korekta dotyczyła zmniejszenia planowanej kwoty deficytu netto oraz planowanej łącznej kwoty dopłaty netto, zwiększenia wkładu własnego netto oraz liczby zatrzymań autobusu na przystankach komunikacyjnych na poszczególnych liniach, w związku z nieprawidłowo przyjętymi założeniami w pierwotnym wniosku. We wniosku wystąpiono o dopłatę do sześciu linii komunikacyjnych niefunkcjonujących co najmniej trzy miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy o Funduszu⁴ oraz linii, na które umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego została zawarta po dniu wejścia w życie ww. ustawy (art. 22 ust. 1 ustawy).

Wniosek został rozpatrzony pozytywnie, o czym Starostwo zostało poinformowane przez PUW pismem z 8 grudnia 2020 r.

Powiat był organizatorem publicznego transportu zbiorowego od 2021 r. Nie był kontrolowany w zakresie sposobu i terminu wykonania zadania, na które udzielona była dopłata z Funduszu w 2021 r.

(akta kontroli str. 327-370, 385-418, 546-564, 632-638, 641-647, 670)

1.2. Powiatowi (jako organizatorowi publicznego transportu zbiorowego) została przyznana przez Wojewodę Pomorskiego (dalej: „Wojewoda”) dopłata ze środków

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm.) – dalej: „ustawa o Funduszu”.

Funduszu w kwocie 1.215,2 tys. zł do funkcjonowania w 2021 r. sześciu linii komunikacyjnych o charakterze użyteczności publicznej. Zawarta z Wojewodą umowa o objęcie w 2021 r. dofinansowaniem realizacji zadań własnych Powiatu (dalej: „umowa o dopłatę”) spełniała wymogi, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o Funduszu.

Powiat otrzymał w 2021 r. dofinansowanie z Funduszu w kwocie 1.005,1 tys. zł. Różnica między kwotą przyznaną a otrzymaną wynikała m.in. z przesunięcia czasowego uruchomienia linii w stosunku do przyjętych założeń oraz rozbieżności między deficytem szacowanym i rzeczywiście osiągniętym na poszczególnych liniach komunikacyjnych. Powiat wykorzystał otrzymane środki zgodnie z przeznaczeniem poprzez zapłatę za zrealizowane zadanie na podstawie not księgowych wystawianych przez operatorów. W związku z korektą deficytu za czerwiec na trzech liniach dokonaną przez jednego z operatorów oraz różnicą między kwotami deficytu szacowanego i rzeczywiście osiągniętego za grudzień 2021 r. na trzech liniach, kwota 39,9 tys. zł została zwrócona na rachunek Wojewody 13 stycznia 2022r., tj. w terminie określonym w umowie z Wojewodą do zwrotu niewykorzystanych środków. Powiat wywiązał się z obowiązku, określonego w art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o Funduszu, sfinansowania ze środków własnych części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10%. Planowany udział własny wyniósł 135,0 tys. zł, rzeczywisty – 107,7 tys. zł, tj. 10%.

Powiat, zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o Funduszu, zawarł trzy umowy z operatorami o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zawarte umowy spełniały warunki określone w art. 25 ust. 2 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym⁵.

(akta kontroli str. 327, 371-419, 443, 463, 481-487, 491, 509, 538-541, 578-582, 609-629)

1.3. Wnioski o dopłatę zostały przekazane Wojewodzie w terminach wynikających z umowy o dopłatę⁶. Zawierały wymagane dane, które zgodne były z dokumentacją przedłożoną przez operatorów. Dołączono do nich również niezbędne dokumenty. Wniosek za I kwartał 2021 r. został skorygowany w zakresie kwot deficytu objętego dopłatą, w związku z wezwaniem pracownika PUW przekazany pocztą elektroniczną. Pozostałe wnioski o dopłatę (za II, III i IV kwartał) nie były korygowane. Starostwo nie zostało również wezwane do złożenia korekty tych wniosków.

(akta kontroli str. 419-525, 670-672)

1.4. Powiat otrzymał dopłatę z Funduszu na wskazany w umowie o dopłatę rachunek bankowy we wnioskowanych wysokościach oraz w terminach określonych w ww. umowie⁷, tj. od pięciu do 13 dni od złożenia wniosku albo jego korekty.

(akta kontroli str. 373-376, 419, 578-581, 630-631)

1.5. Starostwo terminowo złożyło sprawozdanie za 2021 r. na wymaganym wzorze. Dane w nim zawarte były zgodne z danymi wynikającymi z dokumentacji rozliczeniowej złożonej przez operatorów. Kwoty niewykorzystanych środków zostały zwrócone na wyodrębniony rachunek Wojewody, co opisano w pkt 1.2 wystąpienia.

Zrealizowana wielkość pracy eksploatacyjnej oraz osiągnięta kwota deficytu były niższe od wartości planowanych odpowiednio o 31,9 tys. wozokilometrów i 277,3 tys. zł z uwagi na późniejsze zawarcie umów z operatorami i w konsekwencji

⁵ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.) – dalej: „ustawa o publicznym transporcie zbiorowym”.

⁶ 15 kwietnia 2021 r., 15 lipca 2021 r., 15 października 2021 r. i 10 grudnia 2021 r.

⁷ 14 dni od złożenia wniosku o dopłatę lub usunięcia nieprawidłowości we wniosku.

późniejsze rozpoczęcie realizacji usługi⁸. Różnice wynikały również z osiągnięcia mniejszego deficytu na poszczególnych liniach od zakładanego na etapie planowania, a także z rozwiązania z dniem 30 maja 2021 r. umowy z operatorem jednej z linii, na podstawie § 24 ust. 3 tej umowy, w związku z istotnym zmniejszeniem liczby korzystających z przejazdów.

(akta kontroli str. 373-382, 403407, 419, 526-545)

1.6. Starostwo nie dokonywało zwrotów dopłaty z Funduszu za 2021 r. innych niż opisane w pkt 1.2 wystąpienia pokontrolnego. Starostwo nie otrzymało decyzji administracyjnych Wojewody określających kwoty przypadające do zwrotu i termin ich zwrotu.

(akta kontroli str. 327)

1.7. W wyniku wykorzystania środków z Funduszu w 2021 r. w Powiecie utworzono sześć linii komunikacyjnych o charakterze użyteczności publicznej o łącznej:

- długości – 184 km,
- liczbie zatrzymań na przystankach komunikacyjnych – 147,
- liczbie kursów w ciągu dnia – 91.

Cztery z tych linii częściowo pokrywały się z funkcjonującymi wcześniej liniami, na których wykonywane były przez przedsiębiorców regularne przewozy osób w krajowym transporcie drogowym na podstawie zezwoleń wydanych przez Starostę⁹. Dwie pozostałe linie (w tym linia zlikwidowana z dniem 30 maja 2021 r.) nie funkcjonowały wcześniej. W porównaniu do stanu sprzed utworzenia linii o charakterze użyteczności publicznej łączna:

- długość linii wydłużyła się o 49,3 km,
- liczba zatrzymań na przystankach komunikacyjnych zwiększyła się o 39,
- liczba kursów w ciągu dnia zwiększyła się o 16.

(akta kontroli str. 546-564, 638, 641-647)

1.8. W ramach nadzoru nad realizacją umów w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz przestrzeganiem zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego określonych w art. 46 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Komunikacji:

- sprawdzono oznakowanie wybranych przystanków na pięciu liniach oraz oznakowanie autobusów na dwóch liniach;
- zaakceptowano cenniki opłat za przejazdy przy wydawaniu zaświadczeń na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego; cenniki ponadto były dostępne na stronach poszczególnych operatorów i zawierały informacje o cenach biletów ulgowych;
- weryfikowano przedłożone przez operatorów dokumenty dotyczące uzyskanych przychodów i kosztów na liniach użyteczności publicznej w kolejnych miesiącach;
- prowadzono analizy ilości sprzedaży biletów, w tym biletów ulgowych oraz rentowności poszczególnych linii. W wyniku analiz stwierdzono m.in. brak zasadności utrzymywania linii Żukowo-Kobysowo-Przodkowo-Pępowo-Żukowo i na wniosek operatora rozwiązano z dniem 30 maja 2021 r. umowę o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego na ww. linii.

(akta kontroli str. 565-566, 632-640)

1.9. W Starostwie, stosownie do wymogu określonego w art. 15 ustawy o Funduszu, prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat

⁸ Cztery linie uruchomiono 18 stycznia 2021 r., dwie linie 8 lutego 2021 r.

⁹ Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 919, ze zm.).

z Funduszu¹⁰ oraz wydatków objętych dopłatą¹¹. Dane ujęte w ewidencji zgodne były z kwotami otrzymanych środków¹² oraz wydatków objętych dopłatą¹³.

(akta kontroli str. 570-631)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie środków Funduszu w 2021 r.

Otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone. Powiat zawarł z operatorami umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, wywiązał się z wymogu sfinansowania ze środków własnych ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10%, terminowo przekazał Wojewodzie wnioski o dopłatę oraz sprawozdanie za 2021 r., które zawierały rzetelne dane i wymagane załączniki.

OBSZAR

2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa przez Powiat na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacja dochodów z tego tytułu

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dotacja celowa z budżetu państwa na realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

2.1.1. W 2021 r. Powiat otrzymał dotację w wysokości 1.224,8 tys. zł, tj. o 464,8 tys. zł (o 61,1 %) więcej od dotacji otrzymanej na ten cel w 2020 r. (760,0 tys. zł), którą w całości wykorzystał.

(akta kontroli str. 7-11)

2.1.2. Dotacja otrzymana w 2021 r. nie pokrywała w pełni wydatków Powiatu na utrzymanie stanowisk pracowników Starostwa realizujących zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami. Na ten cel Powiat przeznaczył środki własne w wysokości 106,8 tys. zł.

Środki na te wydatki były ustalone w projekcie planu dotacji zgodnie z katalogiem zadań obowiązujących od 1 stycznia 2021 r., tj. według określonych czynności, z uwzględnieniem czasochłonności zadań oraz określonej stawki roboczogodziny. Ww. środki własne, zgodnie z informacją Wojewody zostały wykazane w części A danych uzupełniających do sprawozdania Rb-50 o wydatkach za IV kwartał 2021 r. Powyższa kwota wynika z tego, że dopiero na koniec roku, gdy znana jest faktyczna liczba i rodzaj prowadzonych czynności, jest możliwość skalkulowania rzeczywistej wysokości wynagrodzenia pracowników zgodnie z przyjętym algorytmem.

(akta kontroli str. 9-34)

Z wyjaśnień Zastępcy Skarbnika wynikało, że ww. wydatki poniesione ze środków własnych w 2021 r. zostaną ujęte w planie dotacji na 2022 r. i zostaną zwrócone w 2022 r. Otrzymanie dotacji w 2021 r. w wysokości mniejszej niż koszty wynagrodzeń pracowników nie miało negatywnego wpływu na realizację przez Powiat zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 32-39, 49-50, 54)

Plan dotacji w ciągu roku został siedmiokrotnie zwiększony o łączną kwotę 876,5 tys. zł, w tym pięciokrotnie na wniosek Starosty, o łączną kwotę 611,8 tys. zł.

¹⁰ Na kontach oznaczonych kodem 38 – lokalny transport zbiorowy.

¹¹ Na kontach oznaczonych kodem 87 – lokalny transport zbiorowy.

¹² 1.005,1 tys. zł.

¹³ 1.117,3 tys. zł.

Starosta siedmiokrotnie zwracał się do Wojewody z wnioskami o zwiększenie dotacji łącznie o kwotę 2.611,8 tys. zł. Pięć wniosków rozpatrzono pozytywnie i zwiększono kwotę dotacji łącznie o 611,8 tys. zł, w tym na:

- operaty szacunkowe związane z ustaleniem wysokości odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone – dwa wnioski: na kwotę 39,0 tys. zł i 149,9 tys. zł,
- prace geodezyjne związane z regulacją stanu prawnego nieruchomości i zabezpieczenie nieruchomości – wniosek na kwotę 3,4 tys. zł,
- odszkodowania za działki wywłaszczone – wniosek na kwotę 391,5 tys. zł,
- kosztorys rozbiórki obiektów budowlanych – wniosek na kwotę 28,0 tys. zł.

Powiat ustalił z Wydziałem Finansowym PUW, że wniosek o zwiększenie dotacji o kwotę 2.000,0 tys. zł na rozbiórkę obiektów budowlanych (złożono dwa wnioski w tej sprawie) zostanie złożony ponownie na początku 2022 r., po uzyskaniu kosztorysu rozbiórki (zostały przyznane środki na sporządzenie kosztorysu). 18 stycznia 2022 r. Powiat złożył wniosek o zwiększenie dotacji na to zadanie w wysokości 9.987,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 37-50, 54-79)

2.1.3. Kwoty dotyczące wykonania dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa przez Powiat wykazane w sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach za IV kwartał 2021 r. oraz w rocznym i miesięcznych sprawozdaniach Rb-27S za okres od początku roku do: 31 marca, 30 czerwca, 30 września i 31 grudnia 2021 r., równe były rzeczywistym wpływom i były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Kwoty dotyczące wykonania wydatków na realizację ww. zadań zleconych, wykazane w sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za IV kwartał 2021 r. oraz w rocznym sprawozdaniu Rb-28S¹⁴ za 2021 r., zgodne były z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 9-22, 80-120, 159-215)

2.1.4. Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że środki przyznawane Powiatowi na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami na dotychczasowym poziomie nie były wystarczające i powodowały brak płynności w prowadzeniu postępowań administracyjnych, w których kluczowym dowodem są operaty szacunkowe wykonywane przez powoływanych biegłych rzeczoznawców majątkowych. Powiat we wrześniu 2020 r. zgłaszał zapotrzebowanie na środki finansowe na realizację ww. zadań w 2021 r. w § 439 (Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii) w wysokości 171,0 tys. zł, a kwota przyznanej dotacji pozwoliła zabezpieczyć na ten cel jedynie 43,0 tys. zł. Po jej wykorzystaniu Powiat występował do Wojewody o przyznanie dodatkowych środków, ale oczekiwanie na dodatkowe środki wstrzymywało powoływania biegłych rzeczoznawców majątkowych. Dodał, że ciężko jest oszacować liczbę operatów szacunkowych, które powinny zostać wykonane oraz koszty ich sporządzenia. Powiatowi nie udało się w pełni zrealizować planu wydatków w tym zakresie, co wynikało z niskiej liczby biegłych wpisanych na listę Starosty i ich możliwości przerobowych. Dopiero w III kwartale można precyzyjnie określić brakującą kwotę oraz możliwości terminowego sporządzenia operatów szacunkowych.

(akta kontroli str. 41, 49-50, 53-54, 220-223)

Zgodnie z pismem Wojewody z 23 października 2020 r. środki na wynagrodzenia i koszty utrzymania stanowisk miały być uruchamiane w miesięcznych transzach, bez dodatkowego wniosku, a pozostała kwota dotacji przeznaczona na bieżące

¹⁴ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej.

wydatki, uruchamiana miała być w dotychczasowym trybie, tj. na wniosek, z załączonymi dokumentami potwierdzającymi konieczność poniesienia wydatku.

(akta kontroli str. 37-38)

2.1.5. Powiat nie korzystał z możliwości dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym, przewidzianego w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁵.

(akta kontroli str. 49-50, 55)

2.2. Dochody Powiatu z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

2.2.1. W 2021 r. Powiat uzyskał dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości 1.704,7 tys. zł, o 727,3 tys. zł mniejsze od uzyskanych w 2020 r. (2.432,0 tys. zł). Największe wpływy Powiat osiągnął z:

- opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości – 1.096,4 tys. zł, co stanowiło 64% wpływów ogółem,
- wpłat z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości – 273,9 tys. zł, co stanowiło 16% wpływów ogółem,
- najmu i dzierżawy składników majątkowych – 219,2 tys. zł, co stanowiło 13% wpływów ogółem.

Stan należności pozostały do zapłaty i zaległości na koniec 2021 r. wyniósł 1.050,8 tys. zł. Stan ww. należności był mniejszy w porównaniu do stanu na koniec 2020 r. (1.136,4 tys. zł) o 85,6 tys. zł, a stan ww. zaległości był większy od stanu na koniec 2020 r. (775,9 tys. zł) o 274,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 121-132)

Inspektor ds. księgowości wyjaśniła, że na wzrost ww. stanu zaległości wpływ miał przede wszystkim przesunięty na 31 stycznia 2021 r. – na podstawie art. 15j ustawy o COVID-19¹⁶ – termin do wnoszenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za 2020 r. W związku z powyższym, należności pozostałe do zapłaty z tego tytułu, na dzień 31 grudnia 2020 r., nie były jeszcze wymagalne (stało się to dopiero 31 stycznia 2021 r.).

(akta kontroli str. 49-52)

2.2.2. Kwoty dochodów: wykonanych, w tym potrąconych na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, przekazanych oraz należności i zaległości wykazane w sprawozdaniu RB-27ZZ za okres do końca IV kwartału 2021 r. zgodne były z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 122-158)

2.2.3. Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁷, od wpływów osiąganych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu - nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w ust. 1, a także od wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności, Starostwo potrąciło 25% środków (413,3 tys. zł), które stanowią dochód Powiatu.

(akta kontroli str. 122-158, 300-301)

¹⁵ Dz. U. z 2021 poz. 1672.

¹⁶ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 – dalej: „ustawa o gospodarce nieruchomościami”.

2.2.4. Terminowość dokonywania wpłat należności stanowiących dochód z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa była w Starostwie kontrolowana na bieżąco. Po upływie terminu płatności danej należności podejmowane były stosowne działania w celu wyegzekwowania zaległej kwoty, a odsetki od nieuregulowanych należności naliczane były raz na kwartał.

Ponadto – jak wynika z wyjaśnień inspektora ds. księgowości – w przypadku możliwości dłużnik był telefonicznie informowany o konieczności uregulowania zaległości. W pozostałych przypadkach oraz w sytuacji, gdy mimo telefonicznego upomnienia, w ciągu kilku dni nie dokonano zapłaty, podejmowano działania w celu skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego bądź sądowego. W przypadku opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste należnej do 31 marca, już w kwietniu wystosowano do dłużników pisemne wezwania do zapłaty, a w czerwcu do Zespołu Radców Prawnych Starostwa przekazano informację dotyczącą osób, które w dalszym ciągu nie dokonały wymaganej płatności. W przypadku opłaty rocznej za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, płatnej do 31 marca, w sierpniu wystosowano pisemne upomnienia. Po otrzymaniu zwrotnych potwierdzeń odbioru upomnień, we wrześniu wystawione zostały tytuły wykonawcze (terminy podjęcia tych działań związane były z uruchomieniem w sierpniu systemu eTW, który umożliwia wierzycielom m.in. elektroniczne sporządzanie i przekazywanie tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych). Pozostałe opłaty monitorowane były na bieżąco, w zależności od terminów płatności.

(akta kontroli str. 49-52, 224-287, 710-815)

2.3. Działania windykacyjne Powiatu wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

2.3.1. W wyniku działań windykacyjnych i egzekucyjnych w 2021 r. Starostwo uzyskało wpłaty w wysokości 78,1 tys. zł, co stanowiło 10,1% zaległości według stanu na koniec 2020 r. (775,9 tys. zł), 7,4% zaległości według stanu na koniec 2021 r. (1.050,8 tys. zł) oraz 7,5% zaległości, wobec których prowadzono działania windykacyjne.

(akta kontroli str. 122-129, 217-218, 816-820)

2.3.2. Badanie pięciu wybranych zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa o łącznej wartości, według stanu na 31 grudnia 2021 r., 207,3 tys. zł – czterech cywilnoprawnych z tytułu użytkowania wieczystego¹⁸ oraz jednej publicznoprawnej z tytułu przekształcenia odpłatnie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności¹⁹ wykazało, że Starostwo wobec wszystkich dłużników podejmowało bez zbędnej zwłoki kolejne działania mające na celu wyegzekwowanie należności w zależności od sytuacji dłużnika, m.in. w postępowaniach cywilnoprawnych – wezwanie do zapłaty, uzyskanie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym, złożenie wniosku do właściwego komornika sądowego o wszczęcie egzekucji, zgłoszenie wierzytelności w postępowaniu upadłościowym, natomiast w postępowaniu publicznoprawnym – upomnienie i przekazanie tytułu wykonawczego do właściwego naczelnika urzędu skarbowego. Poszczególne czynności zostały udokumentowane. W 2021 r. wszystkie badane zaległości objęte były postępowaniami prowadzonymi przez właściwe organy – Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Kartuzach, Sąd Rejonowy w Kartuzach I Wydział Cywilny, Sąd Rejonowy Gdańsk Południe

¹⁸ Jedna z 2012 r., jedna z 2018 r. i dwie z 2019 r.

¹⁹ Z 2018 r.

w Gdańsku VI Wydział Gospodarczy oraz Naczelnika Trzeciego Urzędu Skarbowego w Gdańsku. Nie uzyskano wpłat na poczet ww. zaległości.

(akta kontroli str. 217, 700-815)

2.3.3. Starosta nie zawierał ugód dotyczących należności spornych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i nie występował do Wojewody o zgodę na zawarcie takich ugód.

(akta kontroli str. 216, 288-289)

2.3.4. W 2021 r. Starosta udzielił ulg w spłacie trzech należności z tytułu opłaty rocznej za 2021 r. dotyczącej użytkowania wieczystego w łącznej wysokości 48,2 tys. zł poprzez rozłożenie ich na raty płatne w 2021 r. W Starostwie nie wprowadzono wewnętrznych procedur dotyczących udzielania takich ulg.

Badanie postępowań w sprawie udzielenia ww. ulg wykazało, że:

- ulg udzielono na podstawie art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a należności rozłożono na raty płatne w 2021 r.,
- w przypadku dwóch należności o łącznej wartości 18,0 tys. zł wniosek o ich rozłożenie na raty uzasadniony był tym, że taka forma wpłat będzie dla zobowiązanych łatwiejsza i nie będzie obciążała finansów rodzinnych,
- w przypadku jednej należności o wartości 30,2 tys. zł wniosek o jej rozłożenie na raty uzasadniony był spadkiem obrotów przedsiębiorcy prowadzącego na nieruchomości działalność gospodarczą, spowodowanym epidemią koronawirusa i dodatkowo sezonowością, co powoduje problemy z terminowym regulowaniem zobowiązań,
- wnioskodawcy wywiązywali się ze spłaty należności w terminach i wysokościach wynikających z pism o rozłożeniu spłaty należności na raty,
- w księgach rachunkowych prawidłowo ujęto rozłożone na raty należności pieniężne,
- ulg udzielił upoważniony przez Starostę Skarbnik Powiatu, po uzyskaniu zgody Zarządu Powiatu.

(akta kontroli str. 290-291)

Zastępca Skarbnika wyjaśniła, że w ww. przypadkach nie dokonano analizy możliwości płatniczych podmiotów wnioskujących o rozłożenie na raty należności. Przewodnią ustawą w stosunku do opłat rocznych za wieczyste użytkowanie jest ustawa o gospodarce nieruchomościami, a przepis art. 71 ust. 4 ww. ustawy określa warunki konieczne do odroczenia terminu płatności takiej opłaty. Nie odnotowano nigdy trudności związanych z egzekwowaniem należności, których termin płatności został odroczone na wniosek, dlatego nie było konieczności wprowadzania dodatkowych procedur dotyczących rozpatrywania wniosków.

(akta kontroli str. 32-33, 35)

2.3.5. W 2021 r. Starostwo nie dokonywało spisania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 292)

2.3.6. Badanie wybranych należności²⁰, które pozostały nierozliczone na 31 grudnia 2021 r., w łącznej wysokości 3,1 tys. zł, wykazało m.in. że:

²⁰ Na podstawie osądu kontrolera wybrano 12 zaległości w tym pięć najstarszych, które należały do trzech dłużników oznaczonych identyfikatorem Pytanie dotyczy należności, stanowiących zaległości) dłużników o identyfikatorach:

- nr 70, z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w wysokości: 66,96 zł za 2005 r. – wymaganej 31.03.2005 r., 66,96 zł za 2006 r. – wymaganej 31.03.2006 r., 66,96 zł za 2007 r. – wymaganej 31.03.2007 r., 66,96 zł za 2008 r. – wymaganej 31.03.2008 r., 66,96 zł za 2009 r. – wymaganej 31.03.2009 r. i 66,96 zł za 2010 r. – wymaganej 01.04.2010 r.,
- nr 52, z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w wysokości: 113,22 zł za 2005 r. – wymaganej 31.03.2005 r., 113,22 zł za 2006 r. – wymaganej 31.03.2006 r., 113,22 zł za 2007 r. – wymaganej 31.03.2007 r., 113,22 zł za 2008 r. – wymaganej 31.03.2008 r.,

- zaległości nie przedawniły się,
- w przypadku należności dłużnika w łącznej wysokości 0,5 tys. zł, przeprowadzono jedno postępowanie egzekucyjne – umorzone postanowieniem z 24 listopada 2010 r. wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji, 10 lipca 2015 r. ustanowiono hipotekę przymusową zabezpieczającą wierzytelność,
- w przypadku należności dłużnika w łącznej wysokości 0,4 tys. zł, przeprowadzono trzy postępowania egzekucyjne, które zostały umorzone wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji (ostanie umorzono postanowieniem z 20 maja 2019 r.),
- w przypadku należności dłużnika w łącznej wysokości 2,2 tys. zł, przeprowadzono dwa postępowania egzekucyjne umorzone wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji (ostanie umorzono postanowieniem z 31 grudnia 2015 r.), a 5 maja 2021 r. wszczęto kolejne, które nie zostało zakończone do czasu kontroli NIK,
- w żadnym przypadku nie dokonano spisania lub umorzenia należności na podstawie art. 56 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹, jak również nie dokonywano odpisów aktualizujących ww. należności, o których mowa w art. 35b ustawy o rachunkowości²².

(akta kontroli str. 293-296, 302-315)

Z wyjaśnień Zastępcy Skarbnika wynikało, że nie dokonano spisania ww. zaległości ponieważ:

- były nadal wymagalne (nie przedawniły się),
- w toku wcześniejszej kontroli dotyczącej wierzytelności Skarbu Państwa pracownicy Starostwa zostali poinformowani, że aby uniknąć sytuacji nieuzasadnionego uszczuplenia majątku Skarbu Państwa, wierzytelności takie winny być odpisywane dopiero po kilkukrotnym potwierdzeniu bezskuteczności egzekucji,
- w przypadku dłużników mających wierzytelność w łącznej wysokości 2,6 tys. zł, w toku przeprowadzonych postępowań egzekucyjnych nie uzyskano informacji, aby posiadali zobowiązania z innych tytułów, więc dopuszczać było można, że ich sytuacja majątkowa ulegnie poprawie; wobec jednego z nich toczy się kolejne postępowanie egzekucyjne, a w drugim przypadku nie było zasadne ponowne wszczynanie egzekucji ponieważ od ostatniego postępowania egzekucyjnego minęło dopiero dwa i pół roku,
- w przypadku dłużnika mającego wierzytelność w wysokości 0,5 tys. zł ewentualne przedawnienie nie narusza uprawnienia wierzyciela hipotecznego do uzyskania zaspokojenia z nieruchomości obciążonej, a ponadto w toku postępowań sądowych w sprawie uzyskania tytułów wykonawczych dotyczących opłat należnych za kolejne lata, udało się ustalić nowy adres dłużnika, a w postępowaniu egzekucyjnym będzie można zweryfikować jego aktualny stan majątkowy.

(akta kontroli str. 32-33, 316-319)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Badanie wybranych należności, o których mowa w pkt 2.3.6 niniejszego wystąpienia, wykazało m.in. że: pomimo posiadania wiedzy o umorzeniu postępowań egzekucyjnych wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji,

– nr 64, z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w wysokości: 1.702,81 zł wymaganej od 05.06.2003 r. i 543,68 wymaganej od 10.02.2005 r.

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

²² Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.) – dalej: „ustawa o rachunkowości”.

Starostwo nie dokonało odpisów aktualizujących należności dotyczących dwóch dłużników w łącznej wysokości 2,6 tys. zł. Naruszało to art. 35b ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 293-296, 302-315)

Zastępca Skarbnika wyjaśniła, że ww. zaległości nie zostały zaktualizowane poprzez dokonanie odpisów aktualizujących ich wartość, ponieważ nie dotyczyły dłużników postawionych w stan likwidacji lub w upadłości, należności kwestionowanych przez dłużników oraz nie były przedawnione. Pomimo umorzeń postępowań egzekucyjnych istnieje prawdopodobieństwo ich zapłaty przez dłużników.

(akta kontroli str. 297-298)

Zgodnie z art. 35b ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, odpisów aktualizujących należności dokonuje się nie tylko w powyższych przypadkach, ale także, uwzględniając stopień prawdopodobieństwa, w stosunku do należności, z których zapłatą dłużnik zalega, a według oceny sytuacji majątkowej i finansowej dłużnika spłata należności w umownej kwocie nie jest prawdopodobna - do wysokości niepokrytej gwarancją lub innym zabezpieczeniem należności. W ww. przypadkach umorzenie kolejnych postępowań egzekucyjnych wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji było wystarczającą przesłanką do stwierdzenia, że spłata tych należności nie jest prawdopodobna i dokonania odpisu aktualizacyjnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez Powiat dotacji. Otrzymane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo wykazano w sprawozdaniach budżetowych.

Starostwo na bieżąco podejmowało czynności mające na celu wyegzekwowanie badanych zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w łącznej wysokości 207,3 tys. zł.

Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na niedokonywaniu odpisów aktualizujących należności w łącznej wysokości 2,6 tys. zł, w stosunku do których umorzono postępowania egzekucyjne wobec stwierdzenia ich nieskuteczności, nie miała istotnego wpływu na ocenę kontrolowanego obszaru.

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek Dokonanie odpisów aktualizacyjnych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, z których zapłatą dłużnik zalega, a według oceny sytuacji majątkowej i finansowej dłużnika, spłata należności w umownej kwocie nie jest prawdopodobna.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

²³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonech kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Gdańsk, dnia 21 marca 2022 r.

Kontroler
Rafał Wiczorkowski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
podpis



operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

