



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.001.06.2022

Pan
Marek Chojnowski
Starosta Powiatu Elckiego
Starostwo Powiatowe w Elku
ul. J. Piłsudskiego 4
19-300 Elk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej oraz dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zleczone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacja dochodów z tego tytułu

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Elku, ul. J. Piłsudskiego 4, 19-300 Elk (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Chojnowski, Starosta Powiatu Elckiego, od 22 grudnia 2014 r. (dalej: Starosta)
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 Olsztynie
Kontroler	Anna Kamińska-Bisior, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/12/2022 z 19 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez powiat elcki (dalej: Powiat) środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej: Fundusz) oraz dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacja dochodów z tego tytułu.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia dotacji celowej z budżetu państwa oraz środków z Funduszu. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Otrzymane z Funduszu środki finansowe Powiat wykorzystał zgodnie z przeznaczeniem, a do realizacji zadania zaangażowano środki własne w wymaganej wysokości. W 2021 r., dzięki środkom z Funduszu, rozwinięto sieć przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, ograniczając wykluczenie komunikacyjne miejscowości powiatu elckiego. Wnioski o dopłatę Powiat składał terminowo, jednak załączane do nich dowody księgowy nie zawierały wszystkich wymaganych informacji. Stwierdzone nieprawidłowości polegały również na zawarciu przez Powiat umowy z operatorem bez prawomocnej w tym czasie zgody Rady Powiatu Elckiego, a także rozliczenia ww. umowy na podstawie faktur wystawionych na kwoty obliczone niezgodnie z jej zapisami, co skutkowało pobraniem przez Powiat dopłaty ze środków Funduszu w kwocie o 0,6 tys. zł niższej od należnej. Starostwo prawidłowo wykorzystало dotację celową z budżetu Państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Kwoty dotacji były wystarczające i zostały wykazane w sprawozdaniach zgodnie
---------------------	--

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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.

z ewidencją księgową. Starostwo prawidłowo ustalało też swój udział w uzyskanych dochodach i terminowo odprowadzało należne Skarbowi Państwa kwoty na rachunek Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Stwierdzone nieprawidłowości wystąpiły natomiast w zakresie udzielania ulg w spłacie należności dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i windykacji zaległości z tego tytułu. Wystąpiły bowiem m.in. przypadki rozkładania spłaty należności na raty bez zbadania, czy było to uzasadnione względami społecznymi lub gospodarczymi, a w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika. Ponadto, działania windykacyjne prowadzone były z opóźnieniem. Nie spisano także z ksiąg rachunkowych pięciu przedawnionych należności i nie ujęto ich na koncie pozabilansowym.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

Opis stanu faktycznego

1.1. Starostwo terminowo, tj. 26 maja 2021 r., przekazało Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu (dalej: Wojewoda) wniosek o objęcie dopłatą realizacji w 2021 r. zadań własnych organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi (dalej: wniosek o objęcie dopłatą) z Funduszu na kwotę 511,5 tys. zł. Wniosek ten był kompletny, zawierał informacje określone w art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁴ (dalej: ustawa o Funduszu), a załączone dokumenty potwierdzały dane i informacje w nim zawarte. Starostwo zostało telefonicznie wezwane do poprawy ww. wniosku w związku z błędem rachunkowym. Poprawiony wniosek dostarczono do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: Urząd Wojewódzki) 27 maja 2021 r. Został on pozytywnie rozpatrzony przez Wojewodę, o czym Starostwo zostało poinformowane stosownym pismem⁵.

(akta kontroli str. 5-57, 315-320)

1.2. Umowę o dopłatę w formie dofinansowania zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej na 2021 r. (dalej: umowa o dopłatę) Powiat, reprezentowany przez Starostę i Wicestarostę oraz przy kontrasygnacie Skarbnika, zawarł ze Skarbem Państwa – Wojewodą w dniu 10 września 2021 r. Umowa ta, o wartości 511,5 tys. zł, obejmowała 13 linii komunikacyjnych, na których miały być wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej. Spełniała ona wymogi, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o Funduszu. Aneks⁶ do umowy, zawartym z Wojewodą 22 września 2021 r., Powiat zmniejszył liczbę linii autobusowych do czterech⁷, zwiększając jednocześnie liczbę kursów autobusów, przy zachowaniu niezminionej wartości planowanej łącznej wielkości pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach, planowanej łącznej kwoty deficytu linii komunikacyjnych oraz planowanej łącznej kwoty dopłaty.

(akta kontroli str. 58-92)

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 Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm.

⁵ Tj. pismem nr WIN-VI.3146.45.2021 z 1 czerwca 2021 r.

⁶ Aneks zawarto na wniosek operatora publicznego transportu drogowego z 9 września 2021 r. o wprowadzenie zmian w rozkładzie jazdy i zmniejszenie liczby linii komunikacyjnych.

⁷ Łączna długość linii została zmniejszona z 837,8 km do 530,3 km, a liczba przystanków z 399 do 108.

W dniu 31 sierpnia 2021 r. Powiat zawarł z operatorem publicznego transportu zbiorowego⁸ (dalej: operator) umowę na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na 13 liniach komunikacyjnych określonych we wniosku o objęcie dopłatą. Do ww. umowy zawarto aneks nr 1 z 10 września 2021 r. dotyczący zmiany cennika biletów jednorazowych i miesięcznych oraz aneks nr 2 z 24 września 2021 r. zmieniający liczbę linii i wozokilometrów, tj. zgodnie z aneksem z 22 września 2021 r. zawartym z Wojewodą do umowy o dopłatę.

Umowa z operatorem została zawarta bez wymaganej art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu prawomocnej zgody Rady Powiatu, bowiem podjęta w tym zakresie uchwała Rady Powiatu Elckiego nr XXVIII.230.2021 z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie powiatu elckiego (dalej: uchwała Rady Powiatu z 13 sierpnia 2021 r.) nie weszła w życie (opisano w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 93-149, 354-357, 362-366, 368)

Umowa z operatorem była zgodna z art. 25 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁹ (dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym), z wyjątkiem nieokreślenia w niej warunków zakupu przez operatora środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, co było wymagane art. 25 ust. 3 pkt 19 (opisano w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 98-151, 349-353)

1.3. Starostwo złożyło, za pomocą systemu e-PUAP, do Wojewody pięć wniosków o dopłatę w terminach wynikających z umowy o dopłatę. Natomiast żaden wniosek nie został wysłany do Urzędu Wojewódzkiego w formie papierowej, co było wymagane umową o dopłatę na 2021 r. (opisano w pkt 3 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). W umowie o dopłatę na 2022 r. ustalono już, że wnioski mają być dostarczane do Urzędu Wojewódzkiego wyłącznie za pomocą systemu e-PUAP.

W przypadku wniosku o dopłatę z 4 listopada 2021 r. Starostwo zostało telefonicznie wezwane do jego poprawy z uwagi na błąd rachunkowy w kolumnie dotyczącej wykorzystanej kwoty dopłaty z Funduszu. Poprawiony wniosek dostarczono do Urzędu Wojewódzkiego 5 listopada 2021 r. Wnioski o dopłatę na wrzesień 2021 r. i październik 2021 r., złożone do Urzędu Wojewódzkiego 5 października 2021 r., nie zawierały dokumentów potwierdzających wykorzystanie środków z Funduszu w poprzednim okresie rozliczeniowym, ponieważ na dzień ich składania Powiat nie otrzymał dopłaty¹⁰. Do wniosków na listopad i grudzień 2021 r. Starostwo dołączyło ww. dokumenty za wrzesień i październik 2021 r. Trzy faktury, dołączone do wniosków o dopłatę na listopad i grudzień 2021 r., nie zawierały informacji wymaganych umową o dopłatę (opisano w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 64-72, 78-90, 152-199, 315-343, 349-353, 358-361)

1.4. Dopłatę z Funduszu Powiat otrzymał od Wojewody na zasadach i w terminach wynikających z umowy o dopłatę, tj.:

- 15 października 2021 r. – za wnioski na wrzesień 2021 r. na kwotę 128,5 tys. zł i październik 2021 r. na kwotę 130,3 tys. zł, złożone 5 października 2021 r., tj. 10 dni od złożenia wniosków,

⁸ Tj. zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.) - przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.

¹⁰ Pierwsze dwie transze dopłat wpłynęły do Powiatu 15 października 2021 r.

- 22 listopada 2021 r. – za wniosek o na listopad 2021 r. na kwotę 114,8 tys. zł, złożony 5 listopada 2021 r., tj. 17 dni od złożenia wniosku,
- 23 grudnia 2021 r. – za wniosek na grudzień 2021 r. na kwotę 94,7 tys. zł, złożony 2 grudnia 2021 r., tj. 22 dni od złożenia wniosku.

Kwoty otrzymanych dopłat były zgodne z wnioskowanymi przez Powiat we wnioskach o dopłatę.

(akta kontroli str. 67-72, 78-90, 152-185, 200-208)

1.5. Starostwo terminowo złożyło wstępne rozliczenie dopłaty z Funduszu, które zostało sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do umowy o dopłatę. Do zakończenia kontroli NIK¹¹ Starostwo nie przedłożyło Wojewodzie rocznego rozliczenia dopłaty, bowiem nie upłynął termin na jego sporządzenie (tj. do 15 marca 2022 r.).

(akta kontroli str. 64-72, 78-90, 349-353)

Za wykonanie przedmiotu umowy Powiat przekazał operatorowi łącznie 565 tys. zł¹², tj.:

- za wrzesień 2021 r.¹³ – przekazano 153,4 tys. zł, w tym dopłata z Funduszu 116,5 tys. zł,
- za październik 2021 r.¹⁴ – 146,4 tys. zł, w tym dopłata z Funduszu 105,5 tys. zł,
- za listopad 2021 r.¹⁵ – 136,5 tys. zł, w tym dopłata z Funduszu 92,4 tys. zł,
- za grudzień 2021 r.¹⁶ – 128,7 tys. zł, w tym dopłata z Funduszu 85,4 tys. zł.

Umowę z operatorem rozliczono na podstawie faktur wystawionych na kwoty obliczone niezgodnie z jej zapisami (opisano w pkt 5 Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 98-149, 171, 212-251, 311-314, 349-353)

Łączna wykonana przez operatora wielkość pracy eksploatacyjnej, liczona w wozokilometrach¹⁷, była mniejsza o 2,1 tys. km od określonej w umowie o dopłatę. Starosta wyjaśnił, że było to związane z aktualizacją rozkładów jazdy, wprowadzoną w wyniku uwzględnienia potrzeb pasażerów. Liczba wozokilometrów wykazana we wstępnym rocznym rozliczeniu dopłaty była zgodna ze sprawozdaniami z realizacji umowy z operatorem, stanowiącymi załączniki do faktur wystawionych przez operatora.

(akta kontroli str. 209-201, 252-256, 358-361, 365-367)

Kwota środków z Funduszu faktycznie otrzymanych przez Starostwo w 2021 r. wyniosła 468,3 tys. zł, a kwota wykorzystana – 399,8 tys. zł, tj. po rozliczeniu zwrotów. Powiat terminowo dokonał zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 68,5 tys. zł na wyodrębniony rachunek bankowy Urzędu Wojewódzkiego. Udział środków własnych Powiatu w finansowaniu części ceny usługi wyniósł 13,4%,

¹¹ Tj. 11 marca 2022 r.

¹² Tj. 461,5 tys. zł z tytułu realizacji zadań Funduszu i 103,5 tys. zł z tytułu dopłat do ulg ustawowych (na podstawie porozumienia nr 12/2021 zawartego 1 września 2021 r. pomiędzy Województwem Warmińsko-Mazurskim a Powiatem Elckim w sprawie którego przedmiotem było określenie zasad przekazywania przez Województwo na rzecz organizatora rekompensat w części stanowiącej zwrot utraconych przychodów z tytułu stosowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym do wysokości poniesionej z tego tytułu straty przez operatora).

¹³ Na podstawie faktury nr F 0220/2021 z 30 września 2021 r., data wpływu do Starostwa 25 października 2021 r. oraz faktury korygującej nr K 0003/2021 z 26 października 2021 r., data wpływu do Starostwa 27 października 2021 r., opłaconych przez Starostwo 28 października 2021 r.

¹⁴ Na podstawie faktury nr F 0266/2021 z 31 października 2021 r., data wpływu do Starostwa 10 listopada 2021 r., opłacona przez Starostwo 18 listopada 2021 r.

¹⁵ Na podstawie faktury nr F 0281/2021 z 30 listopada 2021 r., data wpływu do Starostwa 1 grudnia 2021 r., opłacona przez Starostwo 8 grudnia 2021 r.

¹⁶ Na podstawie faktury F 0310/2021 z 30 grudnia 2021 r., data wpływu do Starostwa 30 grudnia 2021 r., opłaconej przez Starostwo 31 grudnia 2021 r. i faktury korygującej nr K 0001/2022 z 5 stycznia 2022 r., data wpływu do Starostwa 5 stycznia 2022 r., data otrzymania zwrotu nadpłaty od operatora 12 stycznia 2022 r.

¹⁷ Wyrażona w km.

tj. zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o Funduszu. Środki własne w kwocie 61,7 tys. zł pochodziły z dotacji celowej otrzymanej od Gminy Kalinowo¹⁸.

(akta kontroli str. 152-184, 201-211, 257-274)

1.6. Powiat nie był w 2020 r. organizatorem przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. W wyniku uruchomienia w powiecie w 2021 r. publicznego transportu zbiorowego, dofinansowanego ze środków Funduszu, zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych, tj.:

- utworzono cztery linie komunikacyjne, na których roczny przebieg, wykonywany przez pięć autobusów, wyniósł łącznie 168,4 tys. km,
- przewieziono 136,5 tys. pasażerów,
- liczba przystanków udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników wyniosła 290, tj. o 258 więcej niż w 2020 r.

(akta kontroli str. 275-289)

1.7. Starostwo, 16 listopada 2021 r., przeprowadziło u operatora jedną kontrolę, wszczętą w związku z otrzymanym wnioskiem firmy transportowej z Elku. W ramach kontroli przeprowadzono czynności sprawdzające na trzech liniach komunikacyjnych, nie stwierdzając nieprawidłowości w realizacji zadań.

(akta kontroli str. 290-309)

1.8. W Starostwie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 15 ustawy o Funduszu, prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat oraz wydatków objętych dopłatą. Dane w ewidencji księgowej były zgodne z kwotami otrzymanych w 2021 r. środków Funduszu i dokonanych wydatków.

(akta kontroli str. 201-205, 257-259, 310-316, 344-348)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Umowa z operatorem została zawarta 31 sierpnia 2021 r. bez prawomocnej na ten dzień zgody Rady Powiatu, wymaganej art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu. Podjęta w tym zakresie uchwała Rady Powiatu Elckiego nr XXVIII.230.2021 z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie powiatu elckiego (dalej: uchwała Rady Powiatu z 13 sierpnia 2021 r.) nie weszła bowiem w życie. Została ona uznana w całości za nieważną rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody nr PN.4131.328.2021 z 17 września 2021 r. i w konsekwencji nie została opublikowana. Należy wskazać, że według § 5 ww. uchwały miała ona wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W tej sprawie Starosta wyjaśnił, że mając na uwadze rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody, w ramach konwalidacji prawnej, Rada Powiatu Elckiego podjęła uchwałę nr XXX.240.2021 z 30 września 2021 r., w której ponownie wyraziła zgodę na zawarcie umowy z operatorem.

NIK przyjmuje ten fakt do wiadomości, zwraca jednak uwagę, że w chwili zawarcia umowy z operatorem (31 sierpnia 2021 r.), prawomocnej zgody Rady Powiatu, wymaganej przez art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu, nie było.

(akta kontroli str. 93-149, 354-357, 362-366, 368)

2. Umowa z operatorem nie określała warunków zakupu przez operatora środków transportu drogowego niezbędných do realizacji usług w zakresie publicznego

¹⁸ Na podstawie umowy z 30 sierpnia 2021 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Elkiemu na dofinansowanie kosztów usług polegających na realizacji powiatowych przewozów osób o charakterze użyteczności publicznej na liniach komunikacyjnych przebiegających na obszarze Powiatu Elckiego.

transportu zbiorowego, co było wymagane przez art. 25 ust. 3 pkt 19 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Starosta wyjaśnił, że była to niezamierzona pomyłka pracownika przygotowującego umowę z operatorem.

(akta kontroli str. 98-151, 349-353)

3. Wszystkie pięć wniosków¹⁹ o dopłatę nie zostało wysłanych na adres Urzędu Wojewódzkiego w formie papierowej, do czego Starostwo było zobowiązane § 3 ust. 5 umowy o dopłatę na 2021 r., określającym, iż wniosek o dopłatę wraz z załącznikami winien być przesłany e-PUP-em oraz w formie papierowej.

W tej sprawie Starostwa wyjaśnił, iż wynikało to z błędnego zinterpretowania zapisów w umowie o dopłatę i przeoczenia urzędnika.

(akta kontroli str. 64-72, 78-90, 152-184, 315-343)

4. Trzy faktury²⁰ dołączone do wniosków o dopłatę nie zawierały informacji wymaganych zapisami § 3 ust. 10 umowy o dopłatę, tj. m.in.: o sprawdzeniu dowodu księgowego pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz o zatwierdzeniu do wypłaty.

W tej sprawie Starosta wyjaśnił, że wnioski o dopłatę składane były z Wydziału Komunikacji Starostwa i dołączono do nich faktury w wersji pierwotnej otrzymanej od operatora.

Zdaniem NIK do wniosków o dopłatę powinny być dołączone kopie dokumentów księgowych w wersji rozliczonej, tj. sprawdzonej i zatwierdzonej.

(akta kontroli str. 64-72, 78-90, 162-184, 186, 317, 321-331, 349-353)

5. Umowę z operatorem rozliczono na podstawie faktur wystawionych na kwoty obliczone niezgodnie z jej zapisami. Kwoty wynagrodzenia w wystawionych przez operatora i zatwierdzonych przez Starostwo fakturach nie były bowiem pomniejszane o dopłaty do ulg ustawowych. Zgodnie z § 8 ust. 2 ww. umowy za usługi przewozowe prawidłowo wykonane w okresie rozliczeniowym operatorowi przysługiwało wynagrodzenie umowne, będące sumą iloczynu faktycznie wykonanych w tym okresie wozokilometrów oraz stawki brutto za 1 wozokilometr, wynoszącą zgodnie z ofertą operatora 4,26 zł brutto, pomniejszone o przychody z opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1994 r. prawo przewozowe²¹ oraz dopłat do ulg ustawowych. Starostwo rozliczyło natomiast umowę z operatorem na podstawie wystawionych przez niego sześciu faktur, na łączną kwotę 565 tys. zł, której nie pomniejszono o kwotę 103,5 tys. zł z tytułu dopłat do ulg ustawowych.

Starosta wyjaśnił, że kwoty wynagrodzeń operatora w wystawionych fakturach nie były pomniejszane o dopłaty do ulg ustawowych w wyniku błędnego zinterpretowania przepisów. Dodał, że w 2022 r. błąd ten został poprawiony.

Skutkiem dokonywania rozliczeń z operatorem niezgodnie z zapisami umowy było pomniejszej należnej Powiatowi kwoty dopłaty o 615,25 zł.

(akta kontroli str. 98-149, 171, 212-251, 349-353)

¹⁹ Tj. wniosek o dopłatę na wrzesień 2021 r. złożony 5 października 2021 r., wniosek o dopłatę na październik 2021 r. złożony 5 października 2021 r., wniosek o dopłatę na listopad 2021 r. złożony 4 listopada 2021 r. (wersja pierwotna) i 5 listopada 2021 r. (wersja poprawiona), wniosek o dopłatę na grudzień 2021 r. złożony 2 grudnia 2021 r.

²⁰ Tj. faktura nr F 0220/2021 z 30 września 2021 r. i faktura korygująca nr K 0003/2021 z 26 października 2021 r. dołączone do wniosku o dopłatę na listopad 2021 r. oraz faktura nr F 266/2021 z 31 października 2021 r. załączona do wniosku o dopłatę na grudzień 2021 r.

²¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 8.

OCENA CZĄSTKOWA

Otrzymane od Wojewody środki finansowe na rozwój przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej Powiat wykorzystał w 2021 r. zgodnie z przeznaczeniem, a do realizacji tego zadania zaangażowano środki własne w wymaganej wysokości. W wyniku wykorzystania środków z Funduszu na terenie powiatu ełckiego zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych, z których na czterech liniach komunikacyjnych skorzystało w 2021 r. 136,5 tys. pasażerów. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: zawarciu przez Powiat umowy z operatorem bez prawomocnej zgody Rady Powiatu, dołączaniu do wniosków o dopłatę dowodów księgowych niezawierających wszystkich wymaganych informacji oraz na nieprawidłowym rozliczaniu dopłat.

OBSZAR

2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa 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 otrzymał²² dotację celową z budżetu państwa na realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w kwocie 71,9 tys. zł, co w odniesieniu do 2020 r. stanowiło 106,8% dotacji planowanej i 107% wykonanej. Niewykorzystane środki dotacji w kwocie 885 zł, co stanowiło 1,2% przyznanej kwoty, zwrócono na konto Urzędu Wojewódzkiego²³.

Według wyjaśnień Starosty środki z dotacji celowej na realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie zostały wykorzystane w całości, ponieważ koszty usług rzeczoznawców majątkowych związanych ze sporządzaniem operatów szacunkowych oraz koszty usług geodezyjnych przekraczały kwoty pozostałe do wykorzystania z ww. dotacji.

(akta kontroli str. 369-402, 543-544)

2.1.2. Powiat poniósł w 2021 r. koszty realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości 124,2 tys. zł, w tym 71,9 tys. zł z dotacji celowej i 53,1 tys. zł ze środków własnych.

Starosta wyjaśnił, że środki własne przeznaczono na wynagrodzenia osobowe pracowników współpracujących w realizacji tych zadań. Powiat nie występował do Wojewody z wnioskiem o zwiększenie kwoty dotacji.

(akta kontroli str. 403-432, 543-545)

2.1.3. Kwoty dotacji, wykazane w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych na dzień 31 marca, 30 czerwca, 30 września i 31 grudnia 2021 r. oraz w sprawozdaniach Rb-50 o dotacjach za I, II, III i IV kwartał 2021 r., były równe rzeczywistym wpływom pomniejszonym o zwrot dotacji oraz zgodne z kwotami ujętymi w ewidencji księgowej. Również kwoty ujęte w sprawozdaniach dotyczących wykonania dotacji celowych i wydatków na realizację zadań zleconych wykazane w sprawozdaniach Rb-50 i Rb-28S były zgodne z kwotami ujętymi w ewidencji księgowej w I, II i IV kwartale 2021 r. W sprawozdaniu Rb-50 za III kwartał 2021 r. wykazano natomiast wydatki niższe niż ujęte w ewidencji księgowej²⁴, gdyż, jak wyjaśnił

²² Na podstawie decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr FK 15/2021 z 10 lutego 2021 r.

²³ Zwrotu niewykorzystanej dotacji za 2021 r. dokonano 19 stycznia 2022 r.

²⁴ Tj. w dziale 700, rozdziale 70005, paragrafie 4300 była o 11,2 tys. zł niższa niż w ewidencji księgowej i wyniosła 4 tys. zł, a w księgach rachunkowych zaewidencjonowano 15,2 tys. zł oraz w dziale 700, rozdziale 70005 była o 11,2 tys. zł niższa niż w ewidencji księgowej i wyniosła 39,8 tys. zł, a w ewidencji księgowej była równa 51 tys. zł.

Starosta, środki własne Powiatu w kwocie 11,2 tys. zł były zaangażowane tymczasowo, a dotacja na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa została Powiatowi przekazana przez Wojewodę niezwłocznie po złożeniu zapotrzebowania.

(akta kontroli str. 433-518)

2.1.4. Środki na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w 2021 r. Powiat otrzymał w 21 transzach, w tym w kwocie 14,4 tys. zł w I kwartale, 11,2 tys. zł w II kwartale, 14,1 tys. zł w III kwartale i 32,2 tys. zł w IV kwartale. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty środki z dotacji celowej na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa zostały przekazane Powiatowi w terminach umożliwiających wykonanie zadań.

(akta kontroli str. 519-542)

2.1.5. Środki z dotacji celowej były przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczanych zadań, w związku z tym Powiat nie skorzystał z możliwości dochodzenia należnego mu świadczenia przewidzianego w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁵.

(akta kontroli str. 519-542)

2.2. Dochody powiatu z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

2.2.1. W 2021 r. z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa Powiat uzyskał dochody w wysokości 1 966,5 tys. zł, tj. o 827,1 tys. zł więcej niż w 2020 r. (172,6% dochodów wykonanych w 2020 r.). Największe dochody w 2021 r. Powiat uzyskał w ww. zakresie z wpływów z tytułu:

- użytkowania wieczystego nieruchomości²⁶ – 1 866 tys. zł, tj. o 894 tys. zł więcej niż w 2020 r.,
- przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności²⁷ – 43,3 tys. zł, tj. 82,1 tys. zł mniej niż w 2020 r.,
- trwałego zarządu, użytkowania i służebności²⁸ – 24,8 tys. zł, tj. o 0,4 tys. zł mniej niż w 2020 r.

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. całość należności pozostałych do zapłaty z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa stanowiły zaległości wynoszące 485 tys. zł (24,7% dochodów wykonanych w 2021 r.). W porównaniu do stanu na koniec 2020 r. kwota należności zmniejszyła się o 365 tys. zł, a zaległości wzrosła o 56,6 tys. zł. Na koniec 2021 r. na kwotę zaległości składały się należności z tytułu:

- użytkowania wieczystego nieruchomości – 261,1 tys. zł, tj. o 43,5 tys. zł więcej niż na koniec 2020 r.,
- odsetek²⁹ – 220,8 tys. zł, tj. o 15,2 tys. zł więcej,
- przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 4,1 tys. zł, tj. o 1,1 tys. zł mniej.

Według wyjaśnień Starosty na zwiększenie kwoty zaległości na koniec 2021 r. w porównaniu do 2020 r. wpłynęła zmiana terminu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa za 2020 r. z 1 kwietnia 2020 r. na

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.

²⁶ Tj. § 055 zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 poz. 1053), dalej: rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r.

²⁷ Tj. § 076 zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r.

²⁸ Tj. § 047 zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r.

²⁹ Tj. § 092 zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 r.

31 stycznia 2021 r., wprowadzona ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.³⁰

(akta kontroli str. 546-808)

2.2.2. Sprawozdania budżetowe Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2021 r. zostały sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

Na koniec 2021 r. w księgach rachunkowych Starostwa ujętych zostało pięć zaległości w kwocie 42,1 tys. zł, które powinny zostać spisane jako przedawnione (opisano w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 767, 809-859, 938-841)

2.2.3. W 2021 r. Starostwo potrąciło na rzecz Powiatu kwotę 491,6 tys. zł, tj. 25% dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a na rzecz Wojewody kwotę 1 474,9 tys. zł, tj. 75% dochodów, co było zgodne z przepisem art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³¹ (dalej: ugn).

Środki przekazywano Wojewodzie w terminach określonych w art. 255 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³² (dalej: ufp), poza jednym przypadkiem, kiedy to przelew części dochodów (w kwocie 351,57 zł) wykonano z jednodniowym opóźnieniem (opisano w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 809, 859-872, 938-941)

2.2.4. Kontrola terminowości dokonywania wpłat odbywała się systematycznie, z wykorzystaniem odpowiednich zapisów w programie księgowym, a w przypadku braku wpłat odsetki naliczono i ewidencjonowano nie później niż na koniec każdego kwartału 2021 r. Wycena należności, zgodnie z zarządzeniem Starosty w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości Starostwa Powiatowego w Ełku³³ odbywała się na dzień bilansowy.

(akta kontroli str. 767, 873-941)

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

2.3.1. W 2021 r., w wyniku prowadzonych działań windykacyjnych i egzekucyjnych, Starostwo uzyskało wpłaty w kwocie 1,4 tys. zł, co stanowiło 0,3% zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na koniec 2021 r. i 0,25% zaległości Powiatu ogółem.

(akta kontroli str. 942-945)

2.3.2. W Starostwie nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznych procedur dotyczących windykacji należności Skarbu Państwa. W tej sprawie Starosta wyjaśnił, że uznano, że zakres czynności pracowników Starostwa był właściwą regulacją wykonywanych obowiązków pracowniczych.

Badanie czynności podejmowanych przez Starostwo dla odzyskania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, przeprowadzone na

³⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 2095.

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

³² Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

³³ Zarządzenie nr 08.2017 z dnia 11 kwietnia 2017 r.

próbie pięciu zaległości o łącznej wartości 34 tys. zł³⁴ z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, wykazało, że:

- Pierwsze wezwania do zapłaty wystawiano dla wszystkich pięciu zaległości po upływie od 24 do 56 dni do daty wymagalności.
- Kolejne wezwanie do zapłaty wystawiono dla czterech zaległości³⁵ po upływie od 84 do 145 dni od daty wymagalności.
- W przypadku trzech zaległości³⁶ pozwy o zapłatę kierowane były do Sądu od 123 do 296 dni po upływie daty wymagalności.
- W przypadku czterech zaległości³⁷ uzyskiwano sądowe nakazy zapłaty.
- Dla dwóch zaległości³⁸ uzyskano tytułu wykonawcze.
- W dwóch przypadkach³⁹ Starostwo przedłożyło komornikowi wnioski o wszczęcie postępowania egzekucyjnego.
- W przypadku zaległości z 2000 r. Komornik Sądowy wydał (22 grudnia 2006 r.) postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, ponieważ Starosta w ciągu roku nie dokonał czynności potrzebnych do dalszego prowadzenia postępowania i nie złożył wniosku o podjęcie zawieszono postępowania (opisano w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).
- W przypadku należności za 2004 r.⁴⁰ Komornik Sądowy umorzył postępowanie egzekucyjne, zawieszono 27 kwietnia 2015 r., ponieważ Starostwo w ciągu roku nie ustanowiło kuratora dla dłużnika, u którego, w składzie jednostki organizacyjnej, zaszły zmiany uniemożliwiające jej działanie (opisano w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Wezwanie do zapłaty należności z tytułu opłaty za wieczyste użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa za 2004 r. na kwotę 2,4 tys. zł wysłano do dłużnika 5 maja 2004 r. oraz 7 lipca 2004 r. Starosta wyjaśnił, iż pierwszy pozew o zapłatę ww. należności został złożony do Sądu Rejonowego w Elku 12 października 2004 r., jednak został on wycofany w 2005 r. Kolejne wezwania do zapłaty⁴¹ Starostwo wysyłało do dłużnika:
 - 5 lipca 2007 r. za należności za lata 2004-2007 na kwotę 9,4 tys. zł,
 - 4 marca 2010 r. za należności za lata 2004-2009 na kwotę 14,2 tys. zł,
 - 13 kwietnia 2010 r. za należności za lata 2004-2010 na kwotę 16,5 tys. zł,
 - 15 marca 2012 r. za należności za lata 2004-2011 na kwotę 18,9 tys. zł,
 - 10 września 2012 r. za należności za lata 2004-2012 na kwotę 21,3 tys. zł.

Należność za 2004 r. została uwzględniona w pozwie o zapłatę w postępowaniu upominawczym z 21 września 2012 r. (wniesionym 4 października 2012 r.), w sprawie której został wydany nakaz zapłaty z 9 października 2012 r. na kwotę 21,3 tys. zł. Sąd Rejonowy w Elku nadał klauzulę 21 maja 2013 r. Wniosek egzekucyjny z 3 czerwca 2013 r. skierowano do Komornika Sądowego, który pismem z 3 września 2013 r. zawiadomił Starostę o zajęciu wieczystego użytkowania nieruchomości dłużnika. Postępowanie egzekucyjne zawieszono 27 kwietnia 2015 r. z powodu braków organów powołanych do reprezentacji dłużnika. Starostwo, pismem z 14 maja 2015 r., wniosło o podjęcie zawieszono

³⁴ Tj. według stanu na 31 grudnia 2021 r.: jednej należności za 2000 r. na kwotę 5 tys. zł, jednej należności za 2004 r. na kwotę 2,4 tys. zł, jednej należności za 2020 r. na kwotę 11,5 tys. zł i dwóch należności za 2021 r. na kwotę 2,1 tys. zł i na kwotę 13 tys. zł.

³⁵ Tj. należności za: 2000 r., 2004 r., 2020 r. i należności za 2021 r. na kwotę 2,1 tys. zł.

³⁶ Tj. należności za: 2000 r., 2020 r. i należności za 2021 r. za kwotę 2,1 tys. zł.

³⁷ Tj. należności za: 2000 r., 2004 r., 2020 r. i jednej należności za 2021 r. na kwotę 2,1 tys. zł.

³⁸ Tj. należności za: 2000 r. i 2004 r.

³⁹ Tj. należności za: 2000 r. i 2004 r.

⁴⁰ Objętej pozwem z 21 września 2012 r. na kwotę 21,3 tys. zł dotyczącym należności za lata 2004-2012.

⁴¹ Wszystkie wezwania do zapłaty uwzględniały kwotę 2,4 tys. zł za 2004 r.

postępowania. Komornik Sądowy umorzył postępowania egzekucyjne 8 czerwca 2018 r.

- W jednym przypadku⁴² należność powstała po ogłoszeniu przez Sąd upadłości dłużnika.
- Prowadzone działania nie doprowadziły do uregulowania należności przez dłużników.

(akta kontroli str. 946-1055, 1118-1139)

2.3.3. W 2021 r. Starosta nie występował do Wojewody o zgodę na zawarcie ugody w sprawie spornej należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 1056)

2.3.4. W 2021 r. Starosta nie występował do Wojewody o zgodę na udzielanie ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Starostwo nie umarzało i nie odraczało należności pieniężnych.

W Starostwie nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących umarzania, odraczania lub rozkładania na raty opłat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Badanie przeprowadzone na wszystkich czterech przypadkach rozłożenia na raty opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa za 2021 r. na kwotę 33,9 tys. zł wykazało, że:

- wnioski w tych sprawach złożono w ustawowym terminie, a należność rozłożono na raty⁴³ płatne w 2021 r., co było zgodne z art. 71 ust 4 ugn,
- w trzech przypadkach, dotyczących rozłożenia na raty należności w łącznej kwocie 28,2 tys. zł, nie wyjaśniono, czy było to uzasadnione względami społecznymi lub gospodarczymi, a w szczególności możliwościami płatniczymi dłużników (opisano w pkt 3 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 1057-1068, 1118-1124)

2.3.5. W 2021 r. nie spisywano przedawnionych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str.1069)

2.3.6. W 2021 r. nie spisywano z ewidencji księgowej nieściągalnych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Badanie próby pięciu najstarszych zaległości z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa na łączną kwotę 42,1 tys. zł⁴⁴, dotyczących jednego dłużnika, wykazało, że należności te uległy przedawnieniu i nie zostały spisane z ksiąg rachunkowych Starostwa (opisano w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 968-998, 1071-1124, 1140-1147)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w kwocie 351,57 zł (według stanu środków określonego na 20 grudnia 2021 r.) zostały przekazane Wojewodzie z jednodniowym opóźnieniem, w stosunku do terminu określonego w art. 255 ust. 1 ufp.

⁴² Tj. należność za 2021 r. na kwotę 13 tys. zł

⁴³ W jednym przypadku na 4 raty, w jednym na 3 raty i w dwóch przypadkach na 9 rat.

⁴⁴ Tj. według stanu na 31 grudnia 2021 r. zaległości: za 2020 r. na kwotę 5 tys. zł, za 2001 r. na kwotę 7,6 tys. zł, za 2002 r. na kwotę 10 tys. zł, za 2003 r. na kwotę 10 tys. zł, za 2004 r. na kwotę 9,5 tys. zł

W tej sprawie Starostwa wyjaśnił, że opóźnienie to wynikało z braków kadrowych w Wydziale Finansowym Starostwa, spowodowanych pandemią Sars-Cov-19.

(akta kontroli str. 859-872, 938-941)

2. W dwóch z pięciu badanych przypadków w Starostwie z opóźnieniem podjęto działania mające na celu wyegzekwowanie zaległości, czym naruszono postanowienia art. 42 ust. 5 ufp. I tak:

- Postępowanie egzekucyjne dotyczące zaległości z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa za 2000 r. w kwocie 5 tys. zł zostało zakończone 22 grudnia 2006 r. z powodu niedokonania przez Starostwo, na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁴⁵ (dalej: kpc), w ciągu roku czynności potrzebnych do dalszego prowadzenia postępowania i niezłożenia wniosku o podjęcie zawieszono postępowania i w związku z tym uległo ono umorzeniu z mocy samego prawa, w myśl art. 823 kpc.
- Postępowanie egzekucyjne dotyczące zaległości z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa za 2004 r. na kwotę 2,4 tys. zł⁴⁶ zostało umorzono 8 czerwca 2018 r., ponieważ Starostwo w ciągu roku nie ustanowiło kuratora dla dłużnika w celu umożliwienia Komornikowi podejmowania dalszych działań egzekucyjnych, gdyż dłużnik nie miał powołanych do reprezentowania go organów⁴⁷.

Starosta wyjaśnił, że:

- sprawa dotyczyła dłużnika, który obecnie ma status przedsiębiorcy w likwidacji i nadal jest dłużnikiem Skarbu Państwa z tytułu użytkowania wieczystego, wobec którego nadal wysyłane są wezwania do zapłaty, a także prowadzone postępowania sądowe i egzekucyjne,
- pozew w postępowaniu upominawczym z 21 września 2012 r. obejmował żadaną od dłużnika należność w kwocie 2,4 tys. zł. W tej sprawie został wydany nakaz zapłaty z 9 października 2012 r., co oznaczało, iż należność została zasądzona, ponieważ nie podniesiono w postępowaniu sądowym skutecznie zarzutu przedawnienia. Upływ okresu przedawnienia nie powoduje automatycznego wygaśnięcia roszczenia ani jego przekształcenia w roszczenie naturalne.

(akta kontroli str. 1060-1068, 1118-1124)

3. Zgody na rozłożenie na raty opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa za 2021 r. w trzech⁴⁸ z czterech przypadków, na łączną kwotę 28,2 tys. zł, zostały wydane bez zbadania, czy było to uzasadnione względami społecznymi lub gospodarczymi, a szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika, co było wymagane przepisem art. 57 pkt 2 ufp.

Z wyjaśnień głównego specjalisty w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa wynikało, że jedyną przesłanką, na podstawie której wyrażano zgody na rozłożenie na raty opłaty z tytułu użytkowania wieczystego było złożenie wniosku na piśmie w ustawowym terminie, nawet jeżeli nie zawierały informacji dotyczących sytuacji społecznej i gospodarczej dłużnika.

(akta kontroli str. 1060-1068, 1118-1124)

⁴⁵ Dz.U. z 2021 poz. 1805.

⁴⁶ Objęte pozewem z 21 września 2012 r. na kwotę 21,3 tys. zł za zaległości na lata 2004-2012.

⁴⁷ Art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 poz. 1740, ze zm.).

⁴⁸ Tj. w jednym przypadku na kwotę 16,7 tys. zł, w drugim przypadku na kwotę 2,5 tys. zł i w trzecim przypadku na kwotę 9 tys. zł.

4. Do dnia 11 marca br. nie spisano z ksiąg rachunkowych i nie ujęto na koncie pozabilansowym pięciu przedawnionych zaległości z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa na łączną kwotę 42,1 tys. zł, tj.:
- za 2000 r. w kwocie 5 tys. zł, dla której uzyskano wyrok Sądu Rejonowego w Elku z 24 maja 2001 r.⁴⁹ i postanowienie Komornika Sądowego o zakończeniu postępowania egzekucyjnego z 22 grudnia 2006 r.⁵⁰,
 - za 2001 r. w kwocie 7,6 tys. zł, dla której uzyskano wyrok Sądu Rejonowego w Elku z 26 listopada 2001 r.⁵¹ i postanowienie Komornika Sądowego o zakończeniu postępowania egzekucyjnego z 22 grudnia 2006 r.⁵²,
 - za 2002 r. w kwocie 10 tys. zł, dla której uzyskano nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym z 24 września 2002 r.⁵³,
 - za 2003 r. w kwocie 10 tys. zł, dla której uzyskano nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym z 18 sierpnia 2003 r.⁵⁴,
 - za 2004 r. w kwocie 9,5 tys. zł, dla której uzyskano nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym z 23 grudnia 2004 r.⁵⁵ i postawienie Komornika Sądowego o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z 22 grudnia 2006 r.⁵⁶

W sprawie niespisania ww. przedawnionych zaległości Starosta wyjaśnił, iż dotyczyły one dłużnika, który obecnie ma status przedsiębiorcy w likwidacji, będącego nadal dłużnikiem Skarbu Państwa (Starosty Elckiego) z tytułu użytkowania wieczystego, wobec którego nadal wysyłane są wezwania do zapłaty, a także prowadzone postępowania sądowe i egzekucyjne. Dodał, że upływ okresu przedawnienia nie powoduje automatycznego wygaśnięcia roszczenia, ani jego przekształcenia w roszczenie naturalne. Przedawnienie nie powoduje wygaśnięcia roszczenia i nie pozbawia go przymiotu zaskarżalności, może być więc ono nadal dochodzone w postępowaniu cywilnym lub przed innym organem przez uprawnionego aż do chwili podniesienia zarzutu przedawnienia przez dłużnika. Sam upływ terminu przedawnienia nie skutkuje utratą interesu prawnego w żądaniu spłaty wierzytelności. Starosta wyjaśnił, że dla ww. zaległości nie dokonywano odpisów aktualizujących i były one wykazywane w sprawozdaniu w zaległościach, dla których sporządzono informację dotyczącą zaległości w dochodach Skarbu Państwa.

NIK przyjmuje wyjaśnienia Starosty, że należności przedawnione mogą być przez dłużnika spłacone, w przypadku niepodniesienia przez niego zarzutu przedawnienia. Zgodnie jednak z art. 35b ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁷ (dalej: ustawa o rachunkowości) należności przedawnione, dla których nie dokonano odpisów aktualizujących ich wartość, zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych. W świetle art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości nie jest zatem zasadne traktowanie ich jako aktywa, dlatego też powinny zostać spisane z ewidencji księgowej i ujęte na koncie pozabilansowym.

(akta kontroli str. 986-998, 1071-1124, 1140-1147)

⁴⁹ Sygn. akt I.C. 126/01

⁵⁰ KM 861/01

⁵¹ Sygn. akt I.C. 393/01

⁵² KM 861/01

⁵³ Sygn. akt I.Nc. 635/02

⁵⁴ Sygn. akt I.Nc. 129/03

⁵⁵ Syng. Akt I.Nc. 210/04

⁵⁶ KM 1233/05

⁵⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 217.

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo prawidłowo wykorzystало dotację celową z budżetu Państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Prawidłowo ustalano udział Starostwa w uzyskanych dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a należna Skarbowi Państwa kwota pobranych dochodów odprowadzana była na rachunek Wojewody terminowo i we właściwych kwotach.

W Starostwie podejmowano działania windykacyjne wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Ulgi w spłacie należności z tytułu użytkowania wieczystego w 2021 r. nie były jednak udzielane zgodnie z przepisami prawa. Nie brano bowiem pod uwagę czy było to uzasadnione względami społecznymi lub gospodarczymi, a w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika. Działania prowadzone były także z opóźnieniem. Ponadto, z ksiąg rachunkowych nie spisano i nie ujęto na koncie pozabilansowym pięciu należności, których termin przedawnienia minął od 8 do 11 lat temu.

V. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku z wyeliminowaniem nieprawidłowości nr 3 i 5, opisanych w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w ramach pierwszego obszaru kontroli, a w przypadku nieprawidłowości nr 1 w ramach drugiego obszaru – z uwagi na jej incydentalny charakter, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków w tych sprawach. W związku ze stwierdzonymi pozostałymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zawieranie umowy z operatorem w ramach Funduszu na podstawie prawomocnej uchwały Rady Powiatu.
2. Określanie w treści ww. umowy warunków zakupu przez operatora środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług.
3. Dołączanie dowodów księgowych zawierających wszystkie wymagane informacje do wniosków o dopłatę składanych do Wojewody.
4. Prowadzenie czynności windykacyjnych bez zbędnej zwłoki.
5. Rozkładanie na raty opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w zakresie sytuacji społecznej lub gospodarczej wnioskodawcy.
6. Spisywanie przedawnionych należności z ewidencji księgowej i ujmowanie ich na koncie pozabilansowym.

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 piśmie⁵⁸ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2

⁵⁸ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych 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 operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 23 marca 2022 r.

Kontroler
Anna Kamińska-Bisior
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor Delegatury
w Olsztynie
Piotr Górny

.....
podpis