



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.001.02.2022

Marek Andruch
Starosta Bieszczadzki

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 zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ustrzykach Dolnych, ul Belska 22, 38-700 Ustrzyki Dolne (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Andruch – Starosta Bieszczadzki od 1 grudnia 2014 r. (dalej: Starosta).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.2. 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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Roman Chrzęszcz – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/5/2022 z dnia 5 stycznia 2022 r.2. Sławomir Kochman – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/4/2022 z 5 stycznia 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4, 410-411)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Zakres kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez Powiat Bieszczadzki (dalej: Powiat):</p> <ul style="list-style-type: none">– środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej,– dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analizy wykorzystania i rozliczenia środków otrzymanych z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej,– analizy wykorzystania i rozliczenia dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,– analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– kontroli rozliczania i przekazywania dochodów uzyskanych tytułem gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,– analizy stanu należności pozostałych do zapłaty z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,– szczegółowej kontroli windykacji wybranych zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz udzielanych ulg w ich spłacie.
---------------------------------	--

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

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie w 2021 r. środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych (dalej: Fundusz) oraz realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa.

Środki z Funduszu otrzymane w 2021 r. o wartości 595,2 tys. zł, w całości zostały przeznaczone na dopłaty do pięciu linii komunikacyjnych funkcjonujących w ramach publicznego transportu zbiorowego na terenie Powiatu. Wnioski o dopłatę oraz rozliczenia otrzymanych środków, zostały sporządzone w terminach i na zasadach określonych w umowie zawartej pomiędzy Wojewodą Podkarpackim a Powiatem. Dokumenty przekazane do Wojewody, tytułem rozliczenia otrzymanych środków z Funduszu, zawierały rzetelne dane, a w wyniku zastosowanych dopłat w okresie 10 miesięcy 2021 r. zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych w stosunku do porównywalnego okresu roku poprzedniego.

Dotacja celowa w 2021 r. na zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa o wartości 129 tys. zł została wykorzystana w kwocie 123,1 tys. zł (95,4%). Niewykorzystaną część dotacji w ustawowym terminie zwrócono na rachunek Wojewody.

Dochody, uzyskane z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w 2021 r. w kwocie 628,2 tys. zł, zostały prawidłowo rozliczone i terminowo odprowadzone na rachunek Wojewody oraz na dochody budżetu Powiatu. Sprawozdania budżetowe z 2021 r. w zakresie realizacji zadań zleconych dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zawierały dane wynikające z ksiąg rachunkowych Starostwa. Stwierdzono jednak, że ewidencja księgową części wydatków dotyczących tych zadań zleconych, nie była prowadzona w oparciu o dowody księgowe.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, co do zasady prawidłowo podejmowane były działania windykacyjne wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W kontroli stwierdzono jednak brak dokumentów potwierdzających prowadzenie czynności egzekucyjnych w latach 2020-2021 wobec dwóch dłużników. Nie wyksięgowano z ksiąg rachunkowych Starostwa należności nieściągalnych i przedawnionych jednego dłużnika w kwocie 3,6 tys. zł.

Prawidłowo udzielane były ulgi w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

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.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

Opis stanu faktycznego

1. Powiat złożył do Wojewody Podkarpackiego jeden wniosek o objęcie w 2021 r. dopłatą do przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Wartość wnioskowanej dopłaty wynosiła 870,6 tys. zł. Wniosek przekazano za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-PUAP w dniu 24 listopada 2020 r., tj. w terminie określonym przez Wojewodę w komunikacie z dnia 4 listopada 2020 r. Poprawiony i uzupełniony wniosek przekazano 3 grudnia 2020 r.⁴ Wniosek zawierał informacje i dokumenty wymagane przepisami art. 24 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o *Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*⁵ (dalej: *ustawa o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych*). Pismem z dnia 23 grudnia 2020 r. Wojewoda poinformował Starostę, o przyznaniu Powiatowi wnioskowanego dofinansowania w ramach dopłaty do przewozów autobusowych.

(akta kontroli str. 5-28)

2. W dniu 28 grudnia 2020 r. pomiędzy Wojewodą Podkarpackim a Powiatem została zawarta umowa w sprawie udzielenia dofinansowania do przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Postanowiono w niej, że Wojewoda przekaze Powiatowi (Organizatorowi) środki z Funduszu w kwocie nie wyższej niż 870,6 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację zadania polegającego na utworzeniu lub przywróceniu linii komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe. Umową objęto pięć linii komunikacyjnych⁶, których łączna długość wynosiła 241,3 km, a wielkość pracy eksploatacyjnej w 2021 r. oszacowano na 290.187 wozokilometrów.

W dniu 8 marca 2021 r. do umowy sporządzono aneks nr 1, w którym wartość przekazanych przez Wojewodę środków z Funduszu określono na kwotę nie wyższą niż 782,9 tys. zł. Postawę sporządzenia aneksu stanowił zaktualizowany wniosek Starosty z dnia 1 marca 2021 r., wraz z nowymi obliczeniami pomniejszonymi o okres od 1 stycznia do 28 lutego 2021 r., kiedy to przewozy użyteczności publicznej nie były wykonywane, z uwagi na nie wyłonienie operatora. Wartość dofinansowania określona w aneksie nr 1 była równa wnioskowanej dopłacie określonej w zaktualizowanym wniosku Starosty. Umowa po korekcie obejmowała pięć linii komunikacyjnych⁷, a wielkość pracy eksploatacyjnej oszacowano na 261.201 wozokilometrów. Umowa w sprawie udzielenia dofinansowania do przewozów autobusowych spełniała wymogi określone w art. 27 ust. 2 ustawy o *Funduszu rozwoju przewozów autobusowych*.

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

⁴ Korektę wniosku Powiat sporządził na podstawie uwag przekazanych telefonicznie przez pracownika Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 717 ze zm.

⁶ [1]Ustrzyki Dolne skrzyżowanie-Zatwarnica, [2]Ustrzyki Dolne skrzyżowanie-Wołosate, [3]Ustrzyki Dolne DA-Wołosate, [4]Ustrzyki Dolne skrzyżowanie-Ustrzyki Górne, [5]Ustrzyki Dolne skrzyżowanie-Michniowiec.

⁷ Te same linie, które objęte były pierwotną wersją umowy.

Po korekcie umowy, ujęta w niej planowana w 2021 r. wartość deficytu⁸ pięciu linii komunikacyjnych, objętych dofinansowaniem, wynosiła 872,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 29-78)

W 2021 r. Powiat otrzymał od Wojewody Podkarpackiego środki z Funduszu o wartości 595,2 tys. zł. (76% wnioskowanej kwoty), z tego:

- 70,8 tys. zł za I kwartał,
- 170,1 tys. zł za II kwartał,
- 162,9 tys. zł za III kwartał,
- 191,4 tys. zł za IV kwartał 2021 r.

Środki otrzymane w 2021 r. z Funduszu w całości wykorzystane zostały przez Powiat na dofinansowanie dopłat do przewozów autobusowych przekazanych Operatorowi (Przewoźnikowi). Kwoty otrzymane z Funduszu w poszczególnych kwartałach, w całości w tych okresach zostały przekazane przez Powiat do Przewoźnika wykonującego przewozy autobusowe na liniach komunikacyjnych objętych tym dofinansowaniem.

Wartość deficytu (ceny usługi), obliczona na podstawie rzeczywistych danych za okres od marca do grudnia 2021 r.⁹ wynosiła 692,4 tys. zł (79,3% deficytu określonego w umowie).

Oprócz środków z Funduszu, Powiat przekazał Operatorowi tytułem wkładu własnego, środki w kwocie 69,2 tys. zł, co stanowiło 10% wartości ceny usługi, z tego:

- 66,1 tys. zł, środki przekazane do końca 2021 r.,
- 3,1 tys. zł, środki przekazane 26 stycznia 2022 r.

W dniu 24 lutego 2021 r. pomiędzy Powiatem a PKS Jarosław S.A. (Operatorem), została zawarta umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na pięciu liniach komunikacyjnych objętych dofinansowaniem z Funduszu. Umowa spełniała przesłanki określone w art. 25 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o *publicznym transporcie zbiorowym*¹⁰, a jej okres obowiązywania określono od 1 marca do 31 grudnia 2021 r. Zawarcie umowy, stosownie do wymogów art. 22 ust. 2 ustawy o *Funduszu rozwoju przewozów autobusowych*, zostało poprzedzone uchwałą Rady Powiatu Bieszczadzkiego w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie transportu zbiorowego na terenie powiatu bieszczadzkiego¹¹.

(akta kontroli str. 51-57, 79-134)

3. Wnioski Powiatu o dopłatę, przekazane zostały do Wojewody Podkarpackiego w następujących terminach:

- 2 kwietnia 2021 r. (uzupełniony 13 kwietnia 2021 r.) – wniosek za I kwartał 2021 r.,
- 5 lipca 2021 r. – wniosek za II kwartał 2021 r.,
- 5 października 2021 r. wniosek za III kwartał 2021 r.,
- 6 grudnia 2021 r. – wniosek za IV kwartał 2021 r. (wniosek ten został sporządzony na podstawie danych rzeczywistych za październik i listopad oraz danych prognozowanych na grudzień 2021 r.).

Wnioski te przekazano w terminach określonych w umowie, zawartej pomiędzy Powiatem a Wojewodą w sprawie udzielenia dofinansowania do przewozów

⁸ Obliczona zgodnie z art. 2 ust 2 ustawy o *Funduszu rozwoju przewozów autobusowych*.

⁹ W styczniu i lutym 2021 r. przewozy nie były wykonywane z uwagi na nie wyłonienie Operatora.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1371 ze zm.

¹¹ Uchwała nr XXXI/202/2021 z dnia 29 stycznia 2021 r.

autobusowych. Zawierały one dane i dokumenty wymagane ww. umową, w tym m.in.: wskazanie okresu rozliczeniowego, liczbę operatorów wykonujących usługę, kwoty dopłat dla poszczególnych linii komunikacyjnych, informację kwartalną oraz kalkulację ceny usługi i dopłaty dla poszczególnych linii komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 29-42, 73-116)

4. Powiat otrzymał dofinansowanie z Funduszu we wnioskowanych kwotach. Poszczególne transze środków przekazywane były przez Wojewodę w terminach od 16 do 25 dni od daty przekazania przez Powiat wniosku o dofinansowanie. W umowie, zawartej pomiędzy Powiatem a Wojewodą w sprawie udzielenia dofinansowania do przewozów autobusowych, nie określono, w jakim terminie transze te będą przekazywane do Powiatu. Wskazano w niej jedynie, że środki dofinansowania przekazywane będą na rachunek bankowy Organizatora niezwłocznie po ich przekazaniu na rachunek Wojewody przez Dysponenta Funduszu (Ministra Infrastruktury).

(akta kontroli str. 29-42, 79-116, 168-169)

5. Wartość otrzymanego przez Powiat dofinansowania z Funduszu, powiększona o udział własny w wysokości 10% ceny usługi, została przekazana Operatorowi, tytułem dopłat do przewozów autobusowych na wskazanych liniach komunikacyjnych. Poszczególne transze przekazano Przewoźnikowi w terminie od trzech do ośmiu dni od daty ich wpływu na rachunek bankowy Powiatu.

W umowie, zawartej pomiędzy Powiatem a Wojewodą w sprawie udzielenia dofinansowania do przewozów autobusowych postanowiono, że Organizator zobowiązany jest do przesłania Wojewodzie – w terminie do 25 stycznia 2022 r. – rozliczenia wstępnego otrzymanych dopłat, na określonym formularzu. Zgodnie z tymi wymogami, Powiat w dniu 24 stycznia 2022 r. przekazał Wojewodzie rozliczenie wstępne, w którym wykazał m.in., że:

- kwota dopłaty przekazana Operatorowi przez Organizatora była równa wysokości dofinansowania otrzymanego od Wojewody i wynosiła 595,2 tys. zł,
- kwota niewykorzystanych przez Organizatora środków przyznanych umową w sprawie udzielenia dofinansowania do przewozów autobusowych, wynosiła 187,7 tys. zł.

Dane ujęte w rozliczeniu były rzetelne – wynikały z ksiąg rachunkowych Starostwa oraz z zawartej umowy.

Zgodnie z umową w sprawie udzielenia dofinansowania do przewozów autobusowych, Organizator został również zobowiązany do przekazania Wojewodzie, w terminie do 10 marca 2022 r., rozliczenia końcowego otrzymanych dopłat, sporządzonego według określonego wzoru, wraz z uwierzytelnionymi kserokopiami dokumentów potwierdzających dane zawarte w rozliczeniu. Zgodnie z tymi wymogami, Powiat w dniu 10 lutego 2022 r. przekazał Wojewodzie rozliczenie końcowe otrzymanych dopłat. Rozliczenie to zostało sporządzone na wzorce określonym umową i zawierało rzetelne dane.

(akta kontroli str. 29-42, 73-78, 135-142, 168-175, 179-185)

6. W kontroli nie stwierdzono przypadków wskazujących, że środki z Funduszu zostały pobrane przez Powiat w nadmiernej wysokości lub wykorzystano je niezgodnie z przeznaczeniem, jak też innych przypadków uzasadniających ich zwrot do Wojewody.

(akta kontroli str. 29-42, 168-175)

7. W 2020 r. oraz w styczniu i lutym 2021 r., na terenie powiatu nie były organizowane przewozy użyteczności publicznej w powiatowych przewozach

pasażerskich. Funkcjonowały cztery linie komunikacyjne komercyjne, z tym że przewozy były wykonywane na trzech liniach¹². Przewoźnik (PKS Jarosław S.A.) wykonywał przewozy regularne na podstawie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, wydanych przez Starostę na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1e ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹³. Łącznie na tych liniach, w okresie od 1 marca 2020 r. do 28 lutego 2021 r., Przewoźnik wykonał 58.277 wozokilometrów. Pismem z dnia 2 stycznia 2020 r. Przewoźnik poinformował Starostę, że część linii obsługiwanych przez niego jest nierentowna i rozważa możliwość wstrzymania wykonywania na nich przewozów. Wskazał również, aby Powiat przeanalizował możliwość partycypacji w finansowaniu działań dotyczących utrzymania tych linii.

W okresie od 1 marca do 31 grudnia 2021 r. na terenie powiatu funkcjonowało pięć linii komunikacyjnych w ramach publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Zmiany dotyczące funkcjonowania linii komunikacyjnych wprowadzone w ww. okresie w stosunku do roku 2020 oraz stycznia i lutego 2021 r. polegały na tym, że:

- na dwóch liniach komunikacyjnych¹⁴ zmieniono przystanki, godziny odjazdów i trasy przejazdów,
- z jednej linii komunikacyjnej¹⁵ utworzono dwie linie¹⁶, przy czym jedną z nich wydłużono o dwa przystanki (Ustrzyki Dolne skrzyżowanie i Czarna Góra szkoła), a na drugiej zmniejszono liczbę przystanków; długość linii komunikacyjnej nie uległa zmianie,
- przywrócono przewozy na linii komunikacyjnej, na której w 2020 r. przewozy nie były wykonywane¹⁷.

W okresie od 1 marca do 31 grudnia 2021 r. Operator wykonał 261.157 wozokilometrów. Było to niemal 4,5 krotnie więcej niż w okresie od 1 marca 2020 r. do 28 lutego 2021 r., na czterech liniach komunikacyjnych, co wskazuje, że w wyniku dofinansowania środkami z Funduszu, zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych.

(akta kontroli str. 143-167)

8. W 2021 r. Powiat nie przeprowadzał kontroli u Operatora w ramach nadzoru nad realizacją umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Starosta wyjaśnił, że kontrole u Operatora nie były przeprowadzane, gdyż plan kontroli na 2021 r. w Wydziale Komunikacji i Drogownictwa Starostwa, zatwierdzony został w styczniu 2021 r. tj. przed zawarciem umowy z tym podmiotem. Kontroli tego przewoźnika nie ujmowano w planie kontroli na 2021 r. z uwagi na stan epidemii Covid-19 i ograniczenie kontaktów kontrolerów z pasażerami komunikacji publicznej. Starosta zwrócił uwagę, że przepisy ustawy o *publicznym transporcie drogowym* nie precyzują częstotliwości i czasookresu, w jakim należy przeprowadzić kontrole przewoźników. Zgodnie z ustawą o *transporcie drogowym*, na gruncie której wydawane były zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, stosownie do postanowień art. 84 ust. 2, kontrole przedsiębiorców przeprowadzane są raz na pięć lat.

¹² [1]Ustrzyki Dolne-Zatwarnica, [2]Ustrzyki Dolne-Ustrzyki Górne, [3]Ustrzyki Dolne-Wolosate.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 919 ze zm.

¹⁴ [1]Ustrzyki Dolne skrzyżowanie-Ustrzyki Górne, [2]Ustrzyki Dolne skrzyżowanie- Zatwarnica,

¹⁵ Ustrzyki Dolne ZSP Nr 1-Wolosate.

¹⁶ [1]Ustrzyki Dolne skrzyżowanie-Wolosate, [2]Ustrzyki Dolne DA-Wolosate.

¹⁷ Ustrzyki Dolne skrzyżowanie-Michniowiec (linia ta w 2020 r. formalnie istniała, lecz przewozy ze względu na COVID-19 nie były na niej wykonywane).

Starosta wskazał, że w 2021 r. nie stwierdzono przesłanek uzasadniających naruszenie prawa lub wykonywanie przewozów niezgodnie z umową. Nie wpłynęła żadna skarga lub informacja od pasażerów, od innych przewoźników lub uprawnionych organów kontroli. Nie zgłaszano informacji o tym, że kurs nie odbył się lub o opóźnieniach w przewozach. Powiat każdorazowo dokonywał kontroli dokumentów przekazywanych przez przewoźnika przy rozliczeniach kwartalnych. Dokumentacja każdorazowo przekazywana była terminowo, kompletnie i nie budziła zastrzeżeń, co do prawidłowości sporządzenia.

(akta kontroli str. 176-178)

9. Zgodnie z wymogami art. 15 ustawy o *Funduszu rozwoju przewozów autobusowych*, w Starostwie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat oraz wydatków objętych dopłatą. Operacje finansowe w tym zakresie ewidencjonowane były w rozdz. 60004 „Lokalny transport zbiorowy” i odpowiednio:

- dochody budżetowe – w § 2170 „Środki otrzymane z państwowych funduszy celowych na realizację zadań bieżących jednostek sektora finansów publicznych”,
- wydatki budżetowe – w § 4300 „Zakup usług pozostałych”.

Operacje finansowe dotyczące dopłat do przewozów autobusowych (dochody i wydatki budżetowe) realizowane były z wykorzystaniem odrębnego rachunku bankowego Starostwa.

(akta kontroli str. 168-175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie w 2021 r. przez Powiat, środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych.

Środki otrzymane z Funduszu, powiększone o wymagany wkład własny, w całości zostały przekazane przez Powiat do Operatora, tytułem dopłat do pięciu linii komunikacyjnych funkcjonujących w ramach publicznego transportu zbiorowego. Wnioski o dopłatę Powiat przekazywał do Wojewody w terminach i na zasadach określonych w umowie w sprawie udzielenia dofinansowania do przewozów autobusowych użyteczności publicznej. Organizator terminowo i prawidłowo dokonał rozliczenia otrzymanych środków z Funduszu. Rozliczenia te zawierały rzetelne dane i sporządzono je zgodnie z obowiązującym wzorem określonym w umowie. W wyniku wykorzystania środków z Funduszu, w okresie od marca do grudnia 2021 r., zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

OBSZAR

2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami

Opis stanu
faktycznego

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

1) W 2021 r. Powiat, na zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, otrzymał dotację celową o wartości 129 tys. zł.

Kwota ta była wyższa od dotacji otrzymanej na ten cel w 2020 r. o 56,5 tys. zł (o 77,8%)¹⁸.

W 2021 r. wartość wykorzystanej dotacji na zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynosiła 123,1 tys. zł, z tego:

- wydatki na realizację zadań – 56,1 tys. zł,
- wydatki na obsługę administracyjną tych zadań – 67 tys. zł.

Wartość środków niewykorzystanych w 2021 r. i zwróconych na rachunek Wojewody Podkarpackiego wynosiła 5,9 tys. zł¹⁹., z tego:

- niewykorzystana część dotacji dotycząca realizacji zadań – 2,1 tys. zł (zwrócona 12 stycznia 2022 r.),
- niewykorzystana część dotacji dotycząca obsługi zadań – 3,8 tys. zł (zwrócona 28 stycznia 2022 r. na podstawie pisma Wojewody z dnia 26 stycznia 2022 r.²⁰).

Zwrot dotacji spowodowany był rozliczeniem wykonania zadań przez Wojewodę:

- w części dotyczącej realizacji zadań - mniejszym niż prognozowane wykonaniem czynności za miesiąc grudzień 2021 r.;
- w części dotyczącej obsługi administracyjnej – mniejszymi kosztami, ustalonymi proporcjonalnie do zakresu zrealizowanych zadań.

Dotacja celowa oraz wydatki na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (w tym wydatki na obsługę administracyjną), ewidencjonowane były w rozdziale klasyfikacji budżetowej 70005 – *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, w paragrafach: 4010, 4110, 4120, 4210, 4260, 4300, 4480. Wydatki ujęte w paragrafach: 4010, 4110 i 4120 w ciągu 2021 r. były ewidencjonowane w rozdz. 75020 – *Starostwa powiatowe*, a następnie zostały przeksięgowane do rozdz. 70005.

(akta kontroli str. 186-207, 353-369)

2) Ewidencja księgową wydatków Starostwa nie umożliwia ustalenia faktycznych wydatków poniesionych na realizację zadań zleconych w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa²¹. Oprócz wydatków na realizację zadań zleconych w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w rozdziale 70005 ewidencjonowane były także wydatki dotyczące zadań własnych z zakresu gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu np.: koszty sporządzenia aktów notarialnych, koszty ogłoszeń w prasie oraz wydatki dotyczące utrzymania budynku, w którym zlokalizowany był Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa. Ewidencja księgową wydatków w rozdz. 70005 w 2021 r. prowadzona była w dwóch obszarach:

- zadań zleconych – w ewidencji tej były ujmowane wydatki dotyczące zadań zleconych, które zostały sfinansowane dotacją celową otrzymaną z budżetu państwa,

¹⁸ Wartość otrzymanej i wykorzystanej przez Powiat dotacji na zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w 2020 r. wynosiła 72,6 tys. zł.

¹⁹ Kwota zwrotu dotacji została ustalona przez Wojewodę Podkarpackiego. Po dokonaniu zwrotu dotacji, w księgach rachunkowych Starostwa wartość wydatków zadań zleconych została dostosowana do wysokości faktycznie otrzymanej dotacji celowej.

²⁰ Nr N-I.3111.48.2021, podpisanego z up. Wojewody Podkarpackiego przez Dyrektora Wydziału Nieruchomości Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie – rozliczenia planowanych i zrealizowanych zadań.

²¹ Ewidencja wydatków w rozdz. 70005 prowadzona była w podziale na zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i na zadania własne Powiatu. Do zadań zleconych ujmowano wydatki do wysokości otrzymanej dotacji celowej.

- zadań własnych – w ewidencji tej ujmowano wydatki na zadania własne Powiatu dotyczące gospodarki gruntami i nieruchomościami oraz wydatki dotyczące zadań zleconych, sfinansowane środkami własnymi Powiatu.

Ze środków dotacji celowej sfinansowano część wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń pracowników realizujących czynności w ramach zadań zleconych, oraz wydatki bezpośrednio dotyczące zadań zleconych (koszty: operatów szacunkowych, podziału działek, regulacji stanu prawnego i ewidencyjnego ksiąg wieczystych, ogłoszeń prasowych itp.).

W 2021 r. nie ustalono sposobu rozliczania wydatków bieżących, związanych z utrzymaniem budynku administracyjnego, w podziale na zadania zlecone i zadania własne. Wszystkie wydatki z tego zakresu ewidencjonowane były w rozdz. 70005, jako zadania własne Powiatu.

Z zapisów i dokumentów księgowych wynikało, że w 2021 r. Powiat, na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, poniósł wydatki o wartości 314,9 tys. zł, z tego:

- 123,1 tys. zł – wydatki sfinansowane dotacją celową z budżetu państwa,
- 191,8 tys. zł – wydatki sfinansowane środkami własnymi Powiatu.

Środkami własnymi sfinansowane zostały wydatki dotyczące wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń w kwocie 163,7 tys. zł oraz wydatki bieżące związane z utrzymaniem budynku administracyjnego w kwocie 28,1 tys. zł. (wartość tych wydatków ustalono w trakcie kontroli NIK, na podstawie kalkulacji z dnia 28 lutego 2022 r. sporządzonej przez Skarbnika Powiatu).

(akta kontroli str. 317-352, 398-403)

W 2021 r. Starosta nie wnioskował do Wojewody o przekazanie dodatkowych środków dotacji celowej na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Starosta wyjaśnił, że otrzymanie niższej dotacji na finansowanie zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa niż poniesione wydatki na ten cel, nie miało negatywnego wpływu na realizację tych zadań. Wysokość dotacji na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w zakresie ich obsługi, uzależniona była od ilości wykonanych zadań, która monitorowana była przez Wojewodę i na podstawie przedstawionych danych oszacowano wielkość dotacji. Ponieważ wysokość otrzymanej dotacji ustalana jest w powyższy sposób, występowanie do Wojewody z wnioskiem o zwiększenie dotacji, było bezpodstawne.

(akta kontroli str. 408-409)

3) Kwoty dotacji celowej na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wykazane w sprawozdanych budżetowych Rb-27S i Rb-50 sporządzonych na dzień: 31 marca, 30 czerwca, 30 września i 31 grudnia 2021 r. odpowiadały rzeczywistym wpływom pomniejszonym o zwroty dotacji. Były one zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej dochodów budżetowych Powiatu.

Kwoty wydatków budżetowych rozdz. 70005 – *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-28S i Rb-50 sporządzonych na dzień 31 marca, 30 czerwca, 30 września i 31 grudnia 2021 r. wynikały z ksiąg rachunkowych Starostwa. Kontrola wykazała, że ewidencja wydatków wynagrodzeń (i pochodnych od wynagrodzeń) pracowników wykonujących zadania zlecone, nie była prowadzona w oparciu o źródłowe dokumenty księgowe. Sprawy te przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 204-239, 261-352, 414-425)

4) W 2021 r. dotację celową na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa Wojewoda przekazał do budżetu Powiatu w następujący sposób:

- część dotacji dotyczącą realizacji zadań – przekazano w trzech transzach, w okresie od 15 września do 21 grudnia 2021 r.,
- część dotacji dotyczącą obsługi administracyjnej – przekazano w 15 transzach, w okresie od 20 stycznia do 14 grudnia 2021 r. z tym, że 80,5% tej części dotacji została przekazana w IV kwartale 2021 r.

Zgodnie z art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*²², dotacje celowe powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań.

Starosta wyjaśnił, że taki sposób przekazywania przez Wojewodę dotacji celowej umożliwiał terminową realizację zadań zleconych.

(akta kontroli str.204-207, 398-403)

5) Zgodnie z art. 49 ust. 6 ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, w przypadku przekazywania dotacji celowych w sposób uniemożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia, wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.

Starosta wyjaśnił, że Powiat w 2021 r. oraz w roku poprzednim, dokładał środki własne do realizacji zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, jednak nie dochodził w tych latach należnego mu świadczenia w sposób przewidziany w art. 49 ust. 6 ww. ustawy. Jak wskazał Starosta, było to spowodowane tym, że skala środków własnych dokładana do realizacji zadań zleconych w ramach rozdz. 70005, nie była na tyle duża (wynosiła 0,5% wydatków bieżących ogółem), aby miała istotny wpływ na kondycję budżetu Powiatu. Starosta zwrócił uwagę, że dochodzenie należności na drodze sądowej wiąże się z dodatkowymi kosztami.

(akta kontroli str. 398-403)

2.2. Dochody Powiatu z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

1) W 2021 r. Powiat uzyskał dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w kwocie 628,2 tys. zł. Były one wyższe od dochodów z tego tytułu uzyskanych w 2020 r. o kwotę 308,2 tys. zł (wzrost o 96,3%)²³.

Wzrost dochodów spowodowany był przede wszystkim przesunięciem terminu płatności opłat użytkowania wieczystego nieruchomości z 31 marca 2020 r. na 31 stycznia 2021 r.²⁴ oraz wyższymi wpływami dochodów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

W 2021 r. największe dochody osiągnięto z następujących tytułów:

- wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (§ 0550) – 364,4 tys. zł, co stanowiło 58% wykonanych dochodów,

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.).

²³ Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa uzyskane w 2020 r. wynosiły 320 tys. zł.

²⁴ Przesunięcie terminu płatności na podstawie art. 15j ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o *szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

- wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (§ 0770) – 166,7 tys. zł, co stanowiło 26,5% wykonanych dochodów,
- wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (§ 0760) – 40,6 tys. zł, co stanowiło 6,5% wykonanych dochodów.

Na 31 grudnia 2021 r. należności ogółem z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynosiły 537,8 tys. zł, w tym zaległości 532,9 tys. zł. Największe zaległości dotyczyły następujących tytułów:

- wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (§ 0550) – 287,5 tys. zł (53,9% zaległości ogółem),
- wpływów z pozostałych odsetek (§ 0920) – 237,7 tys. zł (44,6% zaległości ogółem).
- (akta kontroli str. 375-385, 404-407)

2) Analiza danych, zawartych w sprawozdaniu Rb-27ZZ sporządzonym za okres od początku roku do 31 grudnia 2021 r., dotyczących dochodów wykonanych, należności, zaległości i nadpłat wykazała, że dane te wynikają z ksiąg rachunkowych Starostwa.

(akta kontroli str. 375-385)

3) Zgodnie z art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*²⁵, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej (...), pomniejszone o określone w odrębnych ustawach dochody budżetowe przysługujące jednostce samorządu terytorialnego z tytułu wykonywania tych zadań, na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową, według stanu środków określonego na:

- 10 dzień miesiąca - w terminie do 15 dnia danego miesiąca,
- 20 dzień miesiąca - w terminie do 25 dnia danego miesiąca.

Stosownie do przepisów art. 23 ust. 3 ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami*²⁶, od wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu, 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.

W 2021 r. uzyskane dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, Powiat rozliczył wg ww. zasad. Kwotę 471,2 tys. zł (75% wykonanych dochodów) przekazano na rachunek Wojewody Podkarpackiego, a kwotę 157 tys. zł (25% wykonanych dochodów) na rachunek budżetu Powiatu.

Pobrane w 2021 r. dochody budżetowe z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w części stanowiącej dochody budżetu państwa, przekazywano na rachunek Wojewody w terminach określonych w art. 255 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*.

(akta kontroli str. 375-378, 384-385)

4) W 2021 r. Powiat systematycznie przeprowadzał kontrole terminowości wpłat dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Zgodnie z postanowieniami § 11 rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w *sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu*

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.

państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁷, na koniec kwartałów naliczano i ujmowano w księgach rachunkowych Starostwa odsetki od nieterminowych wpłat. Ustaleń tych dokonano w oparciu o analizę zapisów księgowych kont rozrachunkowych pięciu dłużników, którzy na koniec 2021 r. posiadali największe zaległości dotyczące gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 386-397)

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

1) Według stanu na koniec 2021 r., należności Powiatu pozostałe do zapłaty z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w rozdz. 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* wyniosły łącznie 537,8 tys. zł, w tym zaległości – 532,8 tys. zł.

W 2021 r. do Starostwa – w wyniku prowadzonych działań windykacyjnych i egzekucyjnych wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa – wpłynęła kwota 29,9 tys. zł (w § 0550 – 28,6 tys. zł oraz w § 0920 – 1,3 tys. zł).

Kwota ta stanowiła 5,61% wartości zaległości w rozdz. 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* na koniec 2021 r. oraz 4,96% zaległości ogółem związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami na koniec 2021 r.²⁸

Wartość wyegzekwowanych w 2021 r. zaległości stanowiła 5,25% ogółu zaległości związanych z realizacją ww. zadań na koniec 2020 r.²⁹

Udział zaległości wyegzekwowanych w 2021 r. w stosunku do zaległości, wobec których prowadzono działania windykacyjne, wynosił 5,84%³⁰.

(akta kontroli str. 412-446)

2) Spośród zaległości w rozdz. 70005 w § 0550, § 0750, § 0760, § 0770 w łącznej kwocie 295,3 tys. zł, analizą objęto pięć zaległości w kwocie 274,5 tys. zł (pięciu dłużników), co stanowiło 93% sumy zaległości w ww. paragrafach oraz 51,5% łącznych zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na koniec 2021 r.

Zaległości te dotyczą § 0550 (powstały w latach 2002-2010) i § 0750 (powstała w 2009 r.), w tym:

- cztery w łącznej w kwocie 270,9 tys. zł w § 0550 (94,22% zaległości w tym paragrafie),
- jedna w kwocie 3,6 tys. zł w § 0750 (75% zaległości w tym paragrafie).

a/ Pierwsza z analizowanych zaległości – 134,1 tys. zł (w § 0550) – powstała w 2002 r., a nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym wobec pozwanego dłużnika wystawiono w dniu 17 października 2002 r. Kolejne nakazy wystawiono w 2007, 2008, 2009 i 2011 roku. W 2012 r. Komornik sądowy umorzył postępowanie

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

²⁸ Zaległości te na koniec 2021 r. wyniosły łącznie 603,1 tys. zł, w tym w dziale 700 – 532,8 tys. zł, w dziale 710 *Działalność usługowa* – 69,8 tys. zł, w dziale 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 0,5 tys. zł.

²⁹ Zaległości te na koniec 2020 r. wyniosły łącznie 569,2 tys. zł, w tym w dziale 700 – 497,5 tys. zł, w dziale 710 – 69,4 tys. zł, w dziale 754 – 2,3 tys. zł.

³⁰ Działania windykacyjne prowadzono wobec zaległości w kwocie 511,8 tys. zł (w tym należność główna w kwocie 280 tys. zł i odsetki w kwocie 231,8 tys. zł).

egzekucyjne z powodu bezskutecznej egzekucji, na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*³¹. W 2012 r. z wniosku Starosty wystawiono kolejny nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym. Egzekucja wobec dłużnika prowadzona w latach 2012-2020 była całkowicie bezskuteczna. W 2021 r. Komornik Sądowy, na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 kpc, umorzył postępowanie egzekucyjne, gdyż egzekucja nie dała rezultatu, a spółka nie posiada żadnego majątku.

b/ Druga z analizowanych zaległości – 110,1 tys. zł (w § 0550) powstała w 2010 r. Nakazy zapłaty w postępowaniu upominawczym wobec dłużnika wystawiono w 2010, 2011 oraz w 2012 r. Komornik sądowy w 2016 r. informował Starostę, że dotychczas prowadzona egzekucja była całkowicie bezskuteczna - *przeciwko dłużnikowi prowadzonych jest 75 spraw egzekucyjnych, w tym ponad 20 ze stosunku pracy oraz wniosków ZUS z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, które to należności korzystają z pierwszeństwa w zaspokojeniu przed innymi wierzytelnościami. Łączna suma zadłużenia dłużnika wynosi ponad 2 mln zł.* W 2018 r. Komornik sądowy informował, że egzekucja z wynagrodzenia za pracę, wierzytelności z rachunku bankowego, innych wierzytelności i ruchomości jest bezskuteczna. W 2020 r. Komornik sądowy pismem z dnia 18 lutego 2020 r. poinformował Starostę o podjętych czynnościach w okresie od 12 lutego 2018 r. do 10 sierpnia 2018 r., w tym m.in. o bezskutecznej licytacji nieruchomości i umorzeniu egzekucji z nieruchomości na podstawie art. 985 § 1 kpc. W Starostwie brak było dokumentów o prowadzeniu wobec dłużnika dalszej egzekucji (po otrzymaniu pisma z dnia 18 lutego 2020 r.).

c/ Trzecia z analizowanych zaległości – 15,2 tys. zł (w § 0550) – powstała w 2006 r. Nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym wobec dłużnika został wystawiony w styczniu 2007 r. oraz kolejne we wrześniu 2007 r., w 2010 r. i 2011 r. Komornik sądowy w 2011 r. umorzył postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 kpc (podejmowane działania były bezskuteczne). W 2012, 2013, 2014, 2015 roku na skutek pozwów wniesionych przez Starostę wystawiono kolejne nakazy zapłaty w postępowaniu upominawczym. Komornik sądowy w 2015 r., na podstawie art. 985 § 1 kpc, umorzył postępowanie egzekucyjne z nieruchomości dłużnika (działania egzekucyjne nie przyniosły rezultatu). W 2016 r. Komornik sądowy wydał postanowienie o umorzeniu w całości postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 kpc, uzasadniając, że w toku postępowania egzekucyjnego nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych. Spółka nie prowadzi żadnej działalności gospodarczej (nastąpiła jej likwidacja), nie posiada żadnych rachunków bankowych, pojazdów mechanicznych i ruchomości. W 2018 r. Komornik sądowy wydał postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego wobec nieruchomości dłużnika na podstawie art. 985 § 1 kpc. Kolejne postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 985 § 1 kpc wydano w dniu 5 grudnia 2019 r., uzasadniając, że nieruchomość dłużnika nie została sprzedana w obu terminach licytacji. W zgromadzonej w Starostwie dokumentacji brak jest dokumentów o prowadzeniu dalszych czynności egzekucyjnych wobec dłużnika po dniu 5 grudnia 2019 r.

d/ Czwarta z analizowanych zaległości – 11,5 tys. zł (w § 0550) – powstała w 2008 r. Nakazy zapłaty w postępowaniu upominawczym wobec dłużnika zostały wystawione w 2009, 2013 i w 2014 r. Komornik sądowy w 2015 r. umorzył w całości postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 kpc, wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji. W 2015 r. oraz w 2019 r. na skutek pozwów wniesionych przez Starostę wydano kolejne nakazy zapłaty w postępowaniu

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, zwany dalej „kpc”.

upominawczym. Komornik sądowy w 2020 r. przekazał informację o prowadzonej egzekucji, a w 2021 r. wezwał Starostę do uiszczenia zaliczki na wydatki gotówkowe, w związku z prowadzoną wobec dłużnika egzekucją. W 2021 r. wyegzekwowano kwotę 0,2 tys. zł.

e/ Piąta z analizowanych zaległości – 3,6 tys. zł (w § 0750) – powstała w 2009 r. Nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym wobec dłużnika został wystawiony w 2009 r. Komornik sądowy w 2009 r. umorzył w całości postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 824 § 1 pkt 3 kpc. W uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu podano, że *w toku postępowania egzekucyjnego stało się oczywiste, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych, dłużnik jest bezrobotnym, od kilku lat nie składa rozliczeń podatkowych w urzędzie skarbowym, nie posiada zarejestrowanych pojazdów, nie jest właścicielem nieruchomości, obecnie odbywa karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym*. Z dniem 1 kwietnia 2010 r. Starosta rozwiązał z dłużnikiem umowę najmu nieruchomości mieszkalnej Skarbu Państwa, zawartą 1 września 2003 r. Starostwo, pismem z 22 września 2016 r. przekazało dokumentację dłużnika radcy prawnemu. W zgromadzonej w Starostwie dokumentacji brak jest dowodów dalszych działań lub czynności egzekucyjnych, podejmowanych wobec tego dłużnika po umorzeniu w 2009 r. postępowania egzekucyjnego i rozwiązaniu z nim w 2010 r. umowy najmu nieruchomości.

(akta kontroli str. 447-499)

W sprawie niepodejmowania dalszych działań wobec powyższych zaległości oraz powodów nieskorzystania z możliwości zobowiązania dłużnika do wyjawienia jego majątku Starosta wyjaśnił, że odnośnie pierwszej, drugiej i trzeciej zaległości zamierza wystąpić do komornika o wyszczególnienie podejmowanych wobec dłużnika czynności, w tym czy dłużnik był wzywany przez komornika do wykazania majątku, a jeśli tak to czy uczynił to i jakie były ustalenia w tym zakresie. W zależności od udzielonych odpowiedzi Starostwo rozważy złożenie do sądu wniosku o wyjawienie majątku. Niezależnie od tych czynności, wierzyciel dokona analizy pod kątem zasadności i szans pociągnięcia – do odpowiedzialności za zobowiązania dłużnika – członków jego zarządu oraz zasadności złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa zaspokajania przez dłużnika wybranych wierzycieli lub wyzbywania się majątku. W przypadku czwartej z analizowanych zaległości Starosta wyjaśnił, że z egzekucji wpływają systematycznie niewielkie kwoty, wierzyciel zamierza wystąpić do komornika o wyszczególnienie podejmowanych czynności podejmowanych wobec dłużnika. W zależności od udzielonej odpowiedzi Starostwo rozważy złożenie wniosku o zobowiązanie dłużnika do złożenia wykazu majątku lub wniosku o wyjawienie majątku. Starostwo nie występowało z wnioskami o wyjawienie majątku, aby nie podrażać kosztów dochodzenia należności, czekano na efekty działania komornika. Starostwo ponownie przeanalizuje efekty działania komornika i zasadność złożenia wniosków o ujawnienie majątku.

W sprawie piątej z analizowanych zaległości (należność główna w kwocie 3,6 tys. zł) Starosta wyjaśnił, że dokumentację tego dłużnika w 2016 r. przekazano do prowadzenia egzekucji urzędującemu wówczas radcy prawnemu, wobec tego dłużnika nie są prowadzone żadne działania egzekucyjne.

Starosta wyjaśnił ponadto, że przyczyną powstania analizowanych w kontroli NIK pięciu zaległości był brak dobrowolnej spłaty zadłużenia i możliwości zaspokojenia należności pomimo wystąpienia przez wierzyciela na drogę postępowania sądowego i egzekucyjnego. Za wyjątkiem czwartej z analizowanych zaległości, działania egzekucyjne wobec dłużników są całkowicie bezskuteczne.

(akta kontroli str. 500-508)

3) Starosta nie występował do Wojewody Podkarpackiego o zgodę na zawarcie ugody w sprawie spornej należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Nie wystąpiły przypadki zawarcia ugody, o której mowa w art. 54a ustawy o *finansach publicznych*.

(akta kontroli str. 509)

4) Starosta w 2021 r. udzielił jednej ulgi w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Przed udzieleniem ulgi (odroczenie terminu płatności) wystąpiono do Wojewody Podkarpackiego o zgodę na jej udzielenie.

Użytkownik wieczysty w dniu 14 maja 2021 r. złożył do Starosty wniosek o odroczenie terminu zapłaty opłaty rocznej za 2021 r. w kwocie 30 tys. zł oraz o umorzenie odsetek za zwłokę. W dniu 24 maja 2021 r. Starosta przekazał wniosek tego użytkownika do Wojewody Podkarpackiego celem uzyskania zgody na udzielenie ulgi. Wojewoda zarządzeniem z dnia 13 lipca 2021 r. wyraził zgodę na odroczenie terminu zapłaty tej należności i odmówił umorzenia odsetek. W dniu 21 lipca 2021 r. Starosta odroczył termin płatności wnioskowanej należności do 31 grudnia 2021 r. i nie wyraził zgody na umorzenie odsetek.

Przyznanie tej ulgi było zgodne z zasadami określonymi w art. 57 pkt 2 ustawy o *finansach publicznych*.

Użytkownik wieczysty w dniu 21 czerwca 2021 r. dokonał wpłaty na rachunek Powiatu kwoty 30 tys. zł, skutkiem czego ulga w postaci odroczenia terminu zapłaty tej należności udzielona w dniu 21 lipca 2021 r. stała się bezprzedmiotowa. Odsetki za zwłokę w kwocie 0,4 tys. zł zostały wpłacone przez użytkownika wieczystego w dniu 2 sierpnia 2021 r.

Starosta w dniu 9 sierpnia 2021 r. nie wyraził zgody na wniosek innego podmiotu o umorzenie należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa za 2021 r. w kwocie 11,3 tys. zł. Wojewoda Podkarpacki w dniu 23 lipca 2021 r. nie wyraził zgody na umorzenie tej opłaty, uzasadniając, że spółka otrzymała już pomoc rekompensującą negatywne skutki Covid-19, tj. bezzwrotną pożyczkę w kwocie 5 tys. zł, umorzenie składek ZUS w kwotach 7 tys. zł i 4,3 tys. zł, zatem udzielenie ulgi w postaci umorzenia tej opłaty nie jest zasadne. W uzasadnieniu odmowy udzielenia ulgi podano również, że spółka nieterminowo regulowała w poprzednich latach opłaty roczne i naliczane były wówczas odsetki ustawowe. W ocenie Wojewody Podkarpackiego, w tym przypadku nie wystąpiła żadna z przesłanek wymienionych w art. 57 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*, uprawniająca do przyznania ulgi w postaci umorzenia tej należności.

(akta kontroli str. 509-564)

5, 6) W księgach rachunkowych Starostwa w 2021 r. nie zaewidencjonowano należności przedawnionych i nieściągalnych. Nie dokonywano również spisania należności przedawnionych (nie ustalono takich należności). Powiat nie posiadał opracowanych procedur windykacji należności pieniężnych Skarbu Państwa i spisywania należności przedawnionych.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że przepisy prawa nie obligują do posiadania takich procedur, a Powiat w tym zakresie stosuje obowiązujące regulacje prawne. Jednocześnie Skarbnik wskazała, że dla usystematyzowania i usprawnienia prowadzenia działań windykacyjnych w Starostwie są opracowywane takowe procedury.

Analiza próby pięciu największych kwotowo należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (jednocześnie najstarszych) na kwotę 274,5 tys. zł wykazała, że w saldzie tych należności na koniec 2021 r. ujęte były należności przedawnione i nieściągalne w kwocie 3,6 tys. zł. Starosta nie

podejmował działań celem wyksięgowania tej należności z ksiąg rachunkowych, jako należność przedawnioną i nieściągalną.

(akta kontroli str. 463-499, 500-508, 565)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Księgi rachunkowe Starostwa, w zakresie dotyczącym wydatków poniesionych na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (§ 4010, § 4110 i § 4120) w rozdz. 70005 – *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, w którym ewidencjonowane były także wydatki na zadania zlecone, nie były prowadzone w oparciu o źródłowe dowody księgowe. Wydatki w tym zakresie były pierwotnie, na podstawie dowodów źródłowych, ujmowane w odpowiednich paragrafach rozdz. 75020 – *Starostwa powiatowe*. Następnie część wydatków z rozdz. 75020 została przeksięgowana do rozdz. 70005, jako wydatki zadań zleconych. Według ksiąg rachunkowych, wydatki poniesione na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników wykonujących zadania zlecone w rozdz. 70005 do dnia 29 września 2021 r. wynosiły zero zł. Wykonanie wydatków w tych paragrafach zostało zaksięgowane w następujący sposób:

- 11,7 tys. zł pod datą 30 września 2021 r.,

- 51,1 tys. zł pod datą 31 grudnia 2021 r.

Wartość przeksięgowanych wydatków do zadań zleconych była równa planowanym wydatkom w tych paragrafach finansowanych z dotacji celowej i wynosiła 62,8 tys. zł (wydatki przeksięgowano do wysokości planu wydatków zadań zleconych).

Taki sposób prowadzenia ewidencji księgowej wydatków zadań zleconych nie spełniał wymagań art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość³², który stanowi, że podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Ewidencja księgowa nie odzwierciedlała rzeczywistych wydatków na wynagrodzenia (i pochodnych od wynagrodzeń) pracowników realizujących zadania zlecone w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Starosta wyjaśnił, że błędna ewidencja w rozdz. 70005 na subkontach wyodrębnionych do zadań zleconych spowodowana była tym, że otrzymana dotacja celowa nie pokrywała w całości wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników realizujących te zadania. Starosta podał również, że w wyniku błędu całość wynagrodzeń i pochodnych naliczonych dla pracowników wykonujących zadania zlecone za okres I i II kwartału 2021 r. ujęto w rozdz. 75020, zamiast w rozdziale 70005. Na koniec III kwartału przeksięgowano wydatki z tego zakresu z rozdz. 75020 do rozdz. 70005 do wysokości dotacji otrzymanej na obsługę administracyjną zadań zleconych. Dodatkowo, decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 października 2021 r. otrzymano środki na uzupełnienie dotacji na zadania dotyczące gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w części obsługi administracyjnej, z której 53,1 tys. zł³³ przeznaczono na refundację wydatków dotyczących wynagrodzeń i pochodnych pracowników realizujących zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 277-329, 317-329, 404-407)

NIK stwierdza, że ewidencja księgowa wydatków na wynagrodzenia (i pochodnych od wynagrodzeń) ww. pracowników powinna być prowadzona na podstawie

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.

³³ Ostatecznie w wyniku rozliczenia i zwrotu dotacji kwota wydatków zaksięgowanych pod datą 31 grudnia 2021 r. wynosiła 51,1 tys. zł.

źródłowych dowodów księgowych, stosownie do ww. przepisu ustawy o rachunkowości.

2. Księgi rachunkowe Starostwa na dzień 31 grudnia 2021 r. obejmowały należność nieściągalną w kwocie 3,6 tys. zł, wobec której nie podjęto od 2016 r. żadnych działań.

Starosta wyjaśnił, że do chwili obecnej należność ta nie została uznana jako przedawniona w wyniku błędnej oceny pracownika dokonującego weryfikacji sald należności. Należność ta zostanie wyksięgowana z ksiąg rachunkowych 2022 r., w ocenie Powiatu należność od tego dłużnika jest należnością przedawnioną.

(akta kontroli str. 463-499, 500-508, 565)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie w 2021 r. przez Powiat, dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Dotacja celowa otrzymana w 2021 r. na realizację ww. zadań została rozliczona terminowo i w prawidłowej wysokości.

W kontroli ustalono, że ewidencja księgowa dotycząca wydatków na wynagrodzenia (i pochodne od wynagrodzeń) pracowników realizujących zadania zlecone, nie była prowadzona na podstawie źródłowych dowodów księgowych.

W 2021 r. dochody uzyskane z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zostały prawidłowo rozliczone i terminowo przekazane na rachunek Wojewody.

Sprawozdania budżetowe sporządzone w 2021 r. zawierały rzetelne dane dotyczące dochodów, dotacji oraz wydatków zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, co do zasady prawidłowo podejmowane były działania windykacyjne wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Wartość wyegzekwowanych w 2021 r. należności wyniosła 5,61% zaległości w rozdz. 70005 na koniec 2021 r. Prawidłowo i zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych udzielane były ulgi w spłacie tych należności. Stwierdzono jednak, że w dokumentacji dwóch spośród pięciu kontrolowanych dłużników, Starostwo nie posiadało dokumentów potwierdzających czynności egzekucyjne w latach 2020-2021, gdyż nie występowało o takie informacje do komorników. Dodatkowo, w przypadku jednego dłużnika, u którego nie prowadzono czynności egzekucyjnych od 2010 r. stwierdzono, że należność w kwocie 3,6 tys. zł uległa przedawnieniu, lecz nie dokonano jej wyksięgowania z ksiąg rachunkowych Starostwa.

V. Wnioski

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

- Wnioski
- zapewnienie prowadzenia ewidencji księgowej wydatków dotyczących realizacji zadań zleconych w oparciu o źródłowe dowody księgowe, stosownie do przepisów ustawy o rachunkowości;
 - podjęcie działań w celu wyksięgowania ze stanu należności kwoty 3,6 tys. zł z uwagi na przedawnienie i brak możliwości jej wyegzekwowania.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Rzeszów, 25 marca 2022 r.

Kontrolerzy
Sławomir Kochman
główny specjalista k.p.

/-/

Roman Chrząszcz
główny specjalista k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie
z up. /-/
Robert Łukasz