



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.001.04.2022

Antoni Kłopot
Starosta Jarosławski
Starostwo Powiatowe w Jarosławiu,
ul. Jana Pawła II, 37-400 Jarosław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacja dochodów z tego tytułu oraz wykorzystanie środków z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Jarosławiu, ul. Jana Pawła II, 37-400 Jarosław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Antoni Kłopot, Starosta Jarosławski, od 28 października 2019 r.
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 Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Jacek Wolan, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/8/2022 z 5 stycznia 2022 r. 2. Wilhelm Dmytrów, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/10/2022 z 5 stycznia 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 1-5)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez Starostwo Powiatowe w Jarosławiu ² :
Zakres kontroli	- środków z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych ³ o charakterze użyteczności publicznej, - dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: - analiza wykorzystania i rozliczenia środków otrzymanych z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, - analiza wykorzystania i rozliczenia dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, - analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, - kontrola rozliczania i przekazywania dochodów uzyskanych tytułem gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, - analiza stanu należności pozostałych do zapłaty, - szczegółowa kontrola windykacji wybranych zaległości oraz udzielanych ulg w ich spłacie.

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

² Dalej: Starostwo.

³ Dalej: Fundusz.

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

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie w 2021 r. środków z Funduszu oraz środków dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Środki z Funduszu otrzymane w 2021 r. w kwocie 7.623,5 tys. zł, zostały przeznaczone na dopłaty do kosztów utrzymania linii komunikacyjnych funkcjonujących w ramach publicznego transportu zbiorowego na terenie Powiatu Jarosławskiego⁵. Wnioski o dopłatę oraz rozliczenia otrzymanych środków, zostały sporządzone w terminach i na zasadach określonych w umowie zawartej pomiędzy Wojewodą Podkarpackim a Powiatem. Niewykorzystane środki w kwocie 82,6 tys. zł oraz odsetki w wysokości 4 tys. zł, zostały zwrócone na rachunek Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego⁶. W wyniku zastosowanych dopłat w 2021 r. zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych na terenie Powiatu.

Otrzymana dotacja celowa w 2021 r. na zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w łącznej kwocie 269 tys. zł została prawidłowo wykorzystana.

Uzyskane w 2021 r. dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynosiły 2.374 tys. zł. Zostały one prawidłowo rozliczone i terminowo przekazane na rachunek Wojewody (75%) oraz na dochody budżetu Powiatu (25%). Sprawozdania budżetowe za 2021 r. w zakresie realizacji zadań zleconych dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zostały sporządzone poprawnie. Zawierały one dane wynikające z ksiąg rachunkowych.

Dokumentacja poddanych badaniom pięciu najstarszych zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (powstałych w latach 1996-2001) na łączną kwotę 16 tys. zł tj. 1,7% ogółu zaległości z ww. tytułu, kończyła się na latach 2001-2010. Wobec braku jakichkolwiek udokumentowanych działań przez okres trwający od 21 do 11 lat, mających na celu końcowe rozliczenie najstarszych badanych zaległości – na podstawie zgromadzonej dokumentacji – NIK oceniła, że w stosunku do tych należności nastąpiło przedawnienie, bowiem upłynął okres ich dochodzenia, określony w art. 118 *Kodeksu cywilnego*⁷.

W kontroli ustalono, że nie posiadając informacji, umożliwiających określenie stopnia prawdopodobieństwa zapłaty ww. badanych zaległości, dokonywano odpisów aktualizujących, czym naruszono przepis art. 35b ust. 1 *ustawy o rachunkowości*⁸.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w Starostwie podejmowane były działania windykacyjne wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, jednak ich skuteczność była niewielka i wyniosła 0,3%.

⁴ 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.

⁵ Dalej: Powiat.

⁶ Dalej: PUW.

⁷ Dz.U. 2020. Poz. 1740 t.j. z dnia 8 października 2020 r. ze zm., dalej: KC.

⁸ Ustawa z dnia 29.09.1994 r. o *rachunkowości* (Dz.U. z roku 2021, poz. 217).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Wykorzystanie środków z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Opis stanu faktycznego

1.1.

Starostwo terminowo (tj. 24 listopada 2020 r.)¹⁰ złożyło do PUW wnioski o objęcie dopłatą ze środków Funduszu w 2021 r. przewozów autobusowych. W dniu 8 grudnia 2020 r. Starostwo złożyło korektę wniosku. Przyczyną złożenia korekty była zawyżona kwota deficytu na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych¹¹, a tym samym zawyżona kwota dotacji i udziału własnego Starostwa. Do wniosku (i korekty) dołączono dokumenty potwierdzające dane i informacje zawarte we wnioskach, zgodnie z komunikatem Wojewody Podkarpackiego w sprawie naboru wniosków.

Wniosek został rozpatrzony pozytywnie i pismem z dnia 23 grudnia 2020 r. Wojewoda powiadomił Starostę o objęciu dopłatą przewozów autobusowych ze środków Funduszu

(akta kontroli tom I str. 6-130; 162)

1.2.

Kwota dopłaty, wynikająca z umowy¹² w sprawie udzielenia dofinansowania do przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej¹³ - zawartej w dniu 5 stycznia 2021 r. pomiędzy Wojewodą a Powiatem Jarosławskim¹⁴ - wynosiła 9 719,4 tys. zł.

Dopłatą objętych zostało 76 linii komunikacyjnych o łącznej wielkości pracy eksploatacyjnej wynoszącej 3 239 797,70 wozokilometrów, na które Wojewoda w 2021 r. udzielił dopłaty ze środków Funduszu.

W 2021 r. Starostwo otrzymało od Wojewody dofinansowanie ze środków Funduszu w łącznej kwocie 7 623,5 tys. zł (tj. 78% kwoty określonej w umowie), z tego wykorzystana została kwota 7 540,9 tys. zł (tj. 98,9% otrzymanych środków).

Wkład własny organizatora na dofinansowanie przewozów autobusowych wyniósł 848,4 tys. zł, co stanowiło 10,1% łącznej kwoty (8 389,3 tys. zł) dofinansowania przewozów autobusowych w 2021 r. w ramach zawartej umowy.

⁹ 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.

¹⁰ Wniosek złożono drogą elektroniczną (ePUAP), z uwagi na awarie systemu wniosków ponownie przesłano w dniu 25 listopada 2020 r.

¹¹ Wartości szacunkowe podane przez operatora (PKS Jarosław S.A.) i zawarte we wniosku, natomiast w grudniu 2020 r. operator przedłożył informacje o zwiększonym przychodzie na liniach komunikacyjnych.

¹² Nr FRPA/38/2021.

¹³ Dalej: umowa o dopłatę.

¹⁴ Dalej: Organizator.

Organizator zawarł umowę z Operatorem (w dniu 5 stycznia 2021 r.) o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w której ujęte zostały postanowienia, określone w art. 25 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁵.

(akta kontroli tom I str. 131-161)

1.3.

Organizator składał Wojewodzie wnioski o dopłatę w terminach wynikających z zawartej umowy o dopłatę. Wnioski zawierały dane i dokumenty wymagane umową. Wojewoda nie wzywał organizatora do uzupełniania wniosków.

(akta kontroli tom I str. 131-153; 163-235)

1.4.

Organizator otrzymywał dopłatę z Funduszu na wskazany rachunek bankowy we wnioskowanej wysokości, w terminach od 15 do 22 dni od daty złożenia wniosku. W umowie z Wojewodą nie określono terminu przekazywania środków.

(akta kontroli tom I str. 154; 163-241)

1.5. i 1.6.

Organizator terminowo i prawidłowo dokonał rozliczenia otrzymanej dopłaty z Funduszu. Sprawozdanie rozliczające zostało sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do umowy o dopłatę i zawierało prawidłowe dane. W dniu 21 grudnia 2021 r. niewykorzystane środki w kwocie 82,6 tys. zł zostały zwrócone do PUW. Zgodnie z postanowieniem umowy, Organizator przekazał na rachunek Wojewody odsetki w łącznej kwocie 4 tys. zł. Poza wskazanym powyżej przypadkiem dokonania zwrotu środków na rachunek bankowy PUW, nie stwierdzono innych zwrotów dopłaty. Wojewoda nie wydawał decyzji administracyjnych dotyczących zwrotu omawianych środków.

(akta kontroli tom I str. 154; 236-256)

1.7.

Ustalono, że w wyniku wykorzystania w 2021 r. środków z Funduszu przez Organizatora publicznego transportu zbiorowego, na terenie Powiatu zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych, i tak:

- o 15 zwiększyła się liczba linii komunikacyjnych;
- o ponad 82 tys. wzrosła liczba przewożonych pasażerów;
- o ok. 43,5 tys. zwiększyła się liczba kursów.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Komunikacji Starostwa „środki z Funduszu w zdecydowany sposób przyczyniły się do zwiększenia dostępności połączeń autobusowych dla mieszkańców z terenu działalności Organizatora. Do linii komunikacyjnych włączone zostały miejsca (przystanki) zlokalizowane poza drogami głównymi, umożliwiając pasażerom możliwość skorzystania z autobusu bez konieczności dotarcia wcześniej do znacznie oddalonych od miejsca zamieszkania przystanków. Przygotowywane na potrzeby komunikacji wspieranej przez FRPA rozkłady jazdy uwzględniają potrzeby przemieszczania się pasażerów nie tylko w godzinach największego obłożenia i co za tym idzie największej rentowności (tj. godziny dojazdów do szkół czy zakładów pracy), ale również umożliwiają w mniej uczęszczanych godzinach dotarcie pasażerom do ważnych dla nich miejsc (służba zdrowia, urzędy, banki itp.). Zwiększenie częstotliwości dotyczy, poza dodatkowymi

¹⁵ Dz.U. z 2021 poz.1371.

godzinami kursów, również zmianę częstotliwości tygodniowej – zmiana dni kursowania autobusów z dni nauki szkolnej do wszystkich dni roboczych. Uruchomienie programu dofinansowania z FRPA spowodowało poza poszerzeniem dostępności również, a może przede wszystkim, utrzymanie komunikacji na terenach ubożających, dotkniętych spadkiem liczby mieszkańców i starzeniem się populacji”.

(akta kontroli tom I str. 242-243)

1.8.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Komunikacji Starostwa, w 2021 r. Organizator nie przeprowadzał kontroli u Operatora ze względu na pandemię COVID-19. Starostwo, będąc właścicielem Operatora, na bieżąco dokonywało oceny i kontroli realizacji przez Operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli tom I str. 162)

1.9.

Organizator prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat z Funduszu oraz wydatków objętych dopłatą, zgodnie z przepisem art. 15 ustawy o Funduszu.

(akta kontroli tom I str. 236-241)

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 o charakterze użyteczności publicznej.

Środki otrzymane z Funduszu, powiększone o wymagany wkład własny, w całości zostały przekazane przez Powiat do Operatora, tytułem dopłat do 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 zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych.

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.

Według planu Starostwa na 2021 r., kwota przyznanej dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wynosiła łącznie 270 tys. zł. i była wyższa od przyznanej dotacji na ten cel w 2020 r. o 121,6 tys. zł (o 82%)¹⁶.

W 2021 r. Starostwo wykorzystało środki z omawianej dotacji w łącznej kwocie 268,8 tys. zł, (tj. w 99,6%). Środki wydatkowane były na:

- realizację zdań – 47,2 tys. zł (plan 48,4 tys. zł, tj. wykorzystano w 97,6%),
- obsługę administracyjną tych zadań – 221,6 tys. zł (wykorzystano w 100%).

Kwota niewykorzystanych środków dotacji w 2021 r. wyniosła 1,2 tys. zł i dotyczyła realizacji zadań. Starostwo nie wnioskowało o przyznanie tej kwoty, a zaplanowane na 2021 r. zadania zostały zrealizowane.

(akta kontroli tom I str. 257-303)

2.1.2.

W Starostwie zadaniami z zakresu administrowania nieruchomościami Skarbu Państwa zajmują się: Wydział Gospodarki Nieruchomościami (9 osób, tj. 4,75 w przeliczeniu na etaty), Wydział Budżetu i Finansów (1 osoba na pełnym etacie w zakresie księgowości) oraz Radca Prawny (0,5 etatu). Koszty (wynagrodzeń i pochodnych) z tego tytułu w 2021 roku wyniosły łącznie 486,5 tys. zł, natomiast kwota dotacji na koszty obsługi wynosiła 221,6 tys. zł.

W 2021 r. Starosta nie występował do Wojewody z wnioskiem o zwiększenie kwoty dotacji na realizację ww. zadań.

Jak podała Skarbnik Powiatu – uwzględniając kwoty potrąceń z należności Skarbu Państwa (Starostwo w 2021 r. pozyskało 592,9 tys. zł) oraz koszty zużycia materiałów biurowych, eksploatacji sprzętu i jego napraw, zużycia mediów, ubezpieczenia zarówno sprzętu elektronicznego, jak również pomieszczeń biurowych – przychody i koszty z zakresu administrowania nieruchomościami Skarbu Państwa bilansują się.

(akta kontroli tom I str. 304-305)

2.1.3.

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

Kwoty wydatków budżetowych w rozdz. 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami, wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-28S i Rb-50 sporządzonych w 2021 r., wynikały z zapisów ewidencji księgowej.

(akta kontroli tom I str. 306-345)

2.1.4.

Ustalono, że w 2021 r. Starostwo otrzymywało środki na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami w terminach umożliwiającym realizację tych

¹⁶ Kwota dotacji na zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wg planu w 2020 r. wynosiła 148,3 tys. zł.

zadań. Środki na realizację zadań Starostwo otrzymywało w oparciu o zgłaszane zapotrzebowanie, natomiast środki na obsługę administracyjną wpływały na konto Starostwa w cyklach miesięcznych.

(akta kontroli tom I str. 260-303)

2.1.5.

Jak wyjaśniła Skarbnik Powiatu, „w 2021 r. Powiat Jarosławski nie korzystał z zapisów art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z uwagi na fakt, że dotacja celowa z budżetu państwa gwarantowała pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań z zakresu administracji rządowej, a sytuacja epidemiczna uniemożliwiła rozszerzenie zaplanowanych zadań”.

(akta kontroli tom I str. 346-351)

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 łącznej kwocie 2.374 tys. zł i były one wyższe od dochodów uzyskanych w 2020 r. z tego tytułu o 460 tys. zł (wzrost o 24%)¹⁷.

Wzrost dochodów spowodowany był przede wszystkim wyższymi wpływami z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (wzrost o 512 tys. zł tj. o 30% - z 1.697 tys. zł w 2020 r. do 2.209 tys. zł w 2021 r.).

W 2021 r. największe dochody osiągnięto z następujących tytułów:

- wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (§ 0550) – 2.209 tys. zł, co stanowiło 93% wykonanych dochodów,
- wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (§ 0770) – 67 tys. zł, co stanowiło 2,8% wykonanych dochodów,
- wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (§ 0760) – 46 tys. zł, co stanowiło 1,9% wykonanych dochodów.

Na 31 grudnia 2021 r. należności ogółem z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynosiły 962 tys. zł i w całości były to zaległości. Największe z nich dotyczyły następujących tytułów:

- wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (§ 0550) – 599 tys. zł (tj. 62,3% zaległości ogółem),
- wpływów z pozostałych odsetek (§ 0920) – 255 tys. zł (tj. 26,5% zaległości ogółem).

(akta kontroli tom I str. 309-329; 346-352)

2.2.2.

Ustalono, że dane ujęte w sprawozdaniu budżetowym z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-27ZZ) za 2021 r. są zgodne z ewidencją dochodów Starostwa. Ustalenia kontroli prowadzą jednak do oceny, że najstarsze, badane zaległości, uległy przedawnieniu. Tym samym, nie

¹⁷ Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa uzyskane w 2020 r. wynosiły 1.914 tys. zł.

powinny one być ujmowane w ewidencji – oraz w ww. sprawozdaniach – i nie należało dokonywać wobec nich odpisów aktualizujących.

(akta kontroli tom I str. 306-345)

2.2.3.

W 2021 r. Starostwo z uzyskanych dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa - w łącznej kwocie 2.374 tys. zł., na rachunek Wojewody przekazało kwotę 1.781 tys. zł (tj. 75%), natomiast na rachunek budżetu Powiatu kwotę 593 tys. zł.

Powyższe działanie było zgodne z przepisem art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁸.

Starostwo pobrane w 2021 r. dochody budżetowe z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w części stanowiącej dochody budżetu państwa, przekazywało na rachunek Wojewody w terminach określonych w art. 255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych¹⁹, tj. 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.

(akta kontroli tom I str. 346-352)

2.2.4.

W 2021 r. Powiat - zgodnie z przepisem § 11 rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁰, przeprowadzał kontrole terminowości wpłat dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, naliczając na koniec kwartałów (i ujmując w księgach rachunkowych) odsetki od nieterminowych wpłat.

(akta kontroli tom I str. 353)

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

2.3.1.

Na koniec 2021 r. zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w rozdz. 70005 wynosił 962 tys. zł.

W wyniku prowadzonych działań windykacyjnych i egzekucyjnych wobec tych zaległości, w 2021 r. do Starostwa wpłynęła kwota 3,2 tys. zł (w §0550 – 1,7 tys. zł, w §0920 – 0,5 tys. zł, w §0770 – 1 tys. zł).

Kwota ta stanowiła 0,3% wartości zaległości w rozdz. 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* na koniec 2021 r.²¹

Pozyskana w 2021 r. – w wyniku prowadzonej działalności windykacyjnej – kwota 3,2 tys. zł stanowiła 0,4% zaległości na koniec 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 309-329; 346-351; 354-371)

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

²¹ Na koniec 2021 r. zaległości ogółem związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami wystąpiły jedynie w dziale 700.

2.3.2.

Z występujących na koniec 2021 r. zaległości w rozdziale 70005, analizą objęto pięć najwyższych zaległości o łącznej kwocie 368 tys. zł (pięciu dłużników).

Wymienione zaległości dotyczyły §0550 (z tytułu użytkowania wieczystego), powstały w latach 2001-2021 i stanowiły 61,4% zaległości w tym paragrafie.

Objęte analizą zaległości dotyczyły opłat rocznych z tytułu użytkowaniu wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa i stanowiły należności cywilnoprawne - nie stosowano art. 6 §1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²² oraz § 2 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych²³.

Na koniec 2021 r. w trzech analizowanych przypadkach trwało postępowanie upadłościowe, a występujące zaległości spółek z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (w łącznej kwocie 276,4 tys. zł) zgłoszone zostały syndykowi masy upadłościowej na listę wierzytelności.

W dwóch przypadkach (zaległości powstałe w latach 2019-2021 o łącznej kwocie 91,6 tys. zł), wobec dłużników powstałych zaległości trwało postępowanie sądowe.

W 2021 r. nie wyegzekwowano od objętych analizą dłużników żadnych kwot spłaty zaległości.

(akta kontroli tom I str. 354-399)

2.3.3.

Nie stwierdzono przypadku, w którym Starosta występowałby do Wojewody o zgodę na zawarcie ugody²⁴ w sprawie spornej należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że w roku 2021 taki przypadek nie wystąpił.

(akta kontroli tom II str. 1-6, 161)

2.3.4.

W roku 2021, Starosta nie udzielał ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W zakresie spraw odnoszących się do ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w roku 2021 do Starostwa wpłynęło m.in.:

- a) pięć wniosków dotyczących umorzenia płatności takich należności, co do których:
 - w czterech przypadkach Wojewoda nie wyraził zgody²⁵ na umorzenie opłat,
 - w jednym przypadku Starosta nie wyraził zgody na umorzenie należności, w związku z brakiem odpowiedzi strony na jej wezwanie do uzupełnienia wniosku,
- b) pięć wniosków dotyczących rozłożenia na raty płatności takich należności, względem których Starosta:
 - w czterech przypadkach, nie wyraził zgody na rozłożenie na raty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, w związku z brakiem odpowiedzi strony na jej wezwanie do uzupełnienia wniosku,

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 479.

²³ Dz. U. poz. 2083.

²⁴ Chodzi o ugodę (o której mowa w art. 54a ustawy o *finansach publicznych*) w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego.

²⁵ Chodzi o zgodę, o której mowa w art. 12a ust. 2 ustawy o *gospodarce nieruchomościami*.

- w jednym przypadku nie wyraził zgody na rozłożenie na raty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, w związku z *brakiem podstaw do pozytywnego załatwienia wniosku*,

c) trzy wnioski przedsiębiorców (u których wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19) o proporcjonalne pomniejszenie opłaty rocznej – z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, w odniesieniu do której organem reprezentującym Skarb Państwa jest Starosta – do liczby dni w tym roku, w których obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego oraz stan epidemii z powodu COVID-19. Starosta, rozstrzygając w oparciu o art. 15ja ustawy o COVID²⁶:

- w dwóch przypadkach pomniejszył opłatę roczną proporcjonalnie do liczby dni w roku 2020, w których obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego oraz stan epidemii z powodu COVID-19,

- w jednym przypadku nie uwzględnił wniosku, w związku z brakiem odpowiedzi stron na ich wezwanie do uzupełnienia wniosku.

Na koniec roku 2021, w saldzie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, nie wykazywano należności przedawnionych oraz nieściągalnych.

(akta kontroli tom II str. 1-112)

2.3.5.–2.3.6.

W roku 2021, w Starostwie nie wystąpiły przypadki spisania przedawnionych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Starosta w zarządzeniu²⁷ w sprawie ustalenia Procedury w sprawie windykacji należności pieniężnych, stanowiących dochody Skarbu Państwa, dalej Procedury:

- określił²⁸ m.in., że po upływie terminu płatności, pracownik Wydziału Budżetu i Finansów przekazuje zgromadzoną dokumentację o dłużniku w ciągu dwóch miesięcy, do radców prawnych Starostwa, celem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego,

- zobowiązał²⁹ radców prawnych Starostwa do bieżącego monitorowania postępów poszczególnych etapów postępowań egzekucyjnych oraz niezwłocznego informowania pracowników Wydziału Budżetu i Finansów, w terminie nie dłuższym niż 1 miesiąc od powzięcia stosownych informacji, celem uwzględnienia ich w ewidencji księgowej i sprawozdawczości. Procedury nie określały sposobu, ani formy w jakich należy monitorować postępy postępowań egzekucyjnych oraz informować o nich pracowników Wydziału Budżetu i Finansów.

W wyniku badania dokumentacji pięciu najstarszych należności, powstałych w latach 1996 – 2001, stwierdzono, że:

- ich akta stanowiące całość zgromadzonej dokumentacji w Zespole Radców Prawnych Starostwa oraz w archiwum zakładowym Starostwa, kończą się na latach: 2001 - 2010,

- akta nie zawierały danych (informacji) odnośnie realizacji przez radców prawnych obowiązku bieżącego monitorowania postępów poszczególnych etapów

²⁶ Ustawa 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 roku 2021, poz. 2095 ze zm.).

²⁷ Zarządzenie nr 38/2010 Starosty Jarosławskiego z dnia 19.05.2010 r. w sprawie ustalenia „Procedury w sprawie windykacji należności pieniężnych, stanowiących dochody Skarbu Państwa”.

²⁸ W § 8 tegoż Zarządzenia.

²⁹ W § 10 tegoż Zarządzenia.

postępowań egzekucyjnych oraz niezwłocznego informowania pracowników Wydziału Budżetu i Finansów,
- w Starostwie nie były prowadzone analizy (badania) ukierunkowane na ustalenie, czy nie zachodzą ewentualne przesłanki będące podstawą do spisania powyższych należności jako nieściągalnych,
- Wydział Budżetu i Finansów dokonywał odpisów aktualizujących należności na koncie 290 – „Odpisy aktualizujące należności”.

(akta kontroli tom II str. 1-6, 113-160)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przedawnienie należności Skarbu Państwa w łącznej wys. 16 tys. zł.

Zawartość poniższych akt spraw z zakresu windykacji i egzekucji pięciu najstarszych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa:

- 1) dłużnik: M.L., kwota zaległości 114 zł, data powstania należności: 01.07.1996 r.,
- 2) dłużnik: R.B., kwota należności 4 437 zł, data powstania należności: 01.04.1998 r.,
- 3) dłużnik: M.J., kwota należności 89 zł, data powstania należności: 01.04.1999 r.,
- 4) dłużnik: Sp. z o.o., kwota należności 906 zł, data powstania należności: 01.04.2000 r.,
- 5) dłużnicy: R.H.i G. kwota należności 10 440 zł, data powstania należności: 03.04.2001 r.,

kończy się na ostatnich dokumentach wydanych w latach (odpowiednio): 2001 (postanowienie komornika sądowego o umorzeniu postępowania egzekucyjnego wobec bezskuteczności egzekucji), 2006 (pismo Starosty o udzielenie informacji o przebiegu postępowania egzekucyjnego), 2002 (postanowienie komornika sądowego o umorzeniu postępowania egzekucyjnego wobec bezskuteczności egzekucji), 2001 (wniosek do komornika sądowego o wszczęcie egzekucji) i 2010 (postanowienie komornika sądowego o umorzeniu postępowania egzekucyjnego wobec bezskuteczności egzekucji).

Wobec braku jakichkolwiek udokumentowanych działań (od lat 2001-2010, tj. przez okres trwający od 21 do 11 lat), zmierzających do finalnego (końcowego) rozliczenia ww. należności, na podstawie zgromadzonej dokumentacji ocenić należy, że w stosunku do tych pięciu należności nastąpiło przedawnienie, bowiem upłynął okres ich dochodzenia, określony w art. 118 KC.

Starosta wyjaśnił m.in., że w najbliższym czasie zostaną podjęte czynności w celu wykazania z jakich powodów nie były prowadzone analizy/badania ukierunkowane na ustalenie, czy nie zachodzą ewentualne przesłanki będące podstawą do spisania należności powyższych dłużników jako nieściągalnych oraz zostaną wdrożone czynności naprawcze zmierzające do spisania tych należności jako nieściągalnych,

Pani [...] ³⁰ - radca prawny, podała m.in., że na stanowisku radcy prawnego jest zatrudniona od 17.08.2020 r., w związku z czym nie posiada informacji, czy w stosunku do tych należności radcy prawni wykonywali bądź nie wykonywali obowiązku polegającego na bieżącym monitorowaniu postępów poszczególnych

³⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska, ze względu na prywatność osoby fizycznej.

etapów postępowań egzekucyjnych oraz niezwłocznym informowaniu pracowników Wydziału Budżetu i Finansów. W świetle zgromadzonej dokumentacji powyższych dłużników, brak jest wiedzy, czy na dzień 31.12.2021 r. były kontynuowane postępowania egzekucyjne. W Starostwie oprócz mnie są zatrudnione trzy osoby na stanowisku radcy prawnego, w tym jedna osoba rozpoczęła pracę w sierpniu 2020 r. Koordynator radców prawnych w Starostwie (pracownik z dłuższym stażem zatrudnienia), od listopada 2021 r. przebywa na zwolnieniu chorobowym i jego nieobecność w pracy będzie trwała co najmniej do 31.03.2022 r. Natomiast radca prawny, który zajmował się w okresie od 1996 r. sprawami z zakresu windykacji należności Skarbu Państwa zakończył zatrudnienie w Starostwie w związku z przejściem na emeryturę w lipcu 2020 r. Kolejny radca prawny zatrudniony w Starostwie również nie posiada wiedzy na temat tych należności, bowiem nie prowadził spraw tych dłużników.

(akta kontroli tom II str. 1-6, 113-160)

2. Dokonywanie corocznych odpisów aktualizujących pięciu najstarszych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, bez uwzględnienia³¹ stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty, co stanowiło o naruszeniu przepisu art. 35b ustawy o rachunkowości.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że uwzględnienie stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty polegało na sprawdzeniu stanu konta w okresie ostatnich 12 miesięcy. Jeśli we wspomnianym okresie nie dokonana została żadna wpłata od dłużnika, a jednocześnie Zespół Radców Prawnych nie przekazał nam odpowiednich dokumentów w zakresie postępów w dochodzeniu należności w drodze postępowania sądowego lub egzekucyjnego, było to podstawą do uznania, że odzyskanie należności jest utrudnione i wątpliwe.

(akta kontroli tom II str. 1-6, 113-114; 159-160)

W ocenie NIK, fakt nieprzekazywania przez Zespół Radców Prawnych informacji o postępach w dochodzeniu należności, nie był wystarczającym argumentem, by Wydział Budżetu i Finansów mógł na tej podstawie dokonywać ich odpisów aktualizujących – brak było możliwości uwzględnienia stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty, zwłaszcza, że najstarsze z należności były aktualizowane w taki sposób przez okres powyżej 20 lat.

OCENA CZĄSTKOWA

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

Na realizację tych zadań w 2021 r. Powiat otrzymał z budżetu państwa dotację celową w wysokości 270 tys. zł, którą wykorzystał w kwocie 269 tys. zł. Środkami z dotacji sfinansowane zostały wydatki dotyczące realizacji zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa oraz wydatki związane z obsługą administracyjną tych zadań.

Uzyskane w 2021 r. dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynosiły 2.374 tys. zł. Zostały one prawidłowo rozliczone i terminowo przekazane na rachunek Wojewody.

³¹ Ponieważ nie było możliwości uprzedniego ustalenia stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty (które następnie mogłoby zostać „uwzględnione”), bowiem w świetle dokonanych ustaleń, w Starostwie nikt nie prowadził analiz (badań) stanu tych należności, przez okres trwający od 12 do 21 ostatnich lat.

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, w Starostwie podejmowane były działania windykacyjne wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, jednak ich skuteczność była niewielka i wyniosła 0,3% zaległości w rozdz. 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* na koniec 2021 r.

W świetle braku jakichkolwiek udokumentowanych działań (od lat 2001-2010, tj. przez okres trwający od 21 do 11 lat), zmierzających do końcowego rozliczenia najstarszych badanych zaległości z tyt. gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, oceniono – na podstawie zgromadzonej dokumentacji – że w stosunku do tych należności nastąpiło przedawnienie, bowiem upłynął okres ich dochodzenia, określony w art. 118 KC.

W Starostwie dokonywano odpisów aktualizujących należności bez uwzględniania stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty. Przez okres trwający od 11 do 21 lat, nie prowadzono analiz stanu tych należności.

W zarządzeniu Starosty nr 38/2010 w sprawie *ustalenia Procedury w sprawie windykacji należności pieniężnych, stanowiących dochody Skarbu Państwa*, nie określono sposobu oraz formy, w jakich radcy prawni mają monitorować postępy postępowań egzekucyjnych oraz informować o nich pracowników Wydziału Budżetu i Finansów.

V. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjąć skuteczne działania w celu ustalenia, jaka jest w Starostwie faktyczna wartość wszystkich nieściągalnych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz wyksięgowania z ewidencji tych, wobec których zachodzą przesłanki będące podstawą do ich spisania;
2. W zarządzeniu w sprawie *ustalenia Procedury w sprawie windykacji należności pieniężnych, stanowiących dochody Skarbu Państwa*, określić sposób oraz formę, w jakich radcy prawni mają monitorować postępy postępowań egzekucyjnych oraz informować o nich pracowników Wydziału Budżetu i Finansów Starostwa.
3. W procesie aktualizowania wartości należności poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, zapewnić ustalenie i uwzględnianie stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty, stosownie do przepisu art. 35b ustawy o rachunkowości;

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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

Kontrolerzy
Wilhelm Dmytrów
główny specjalista k.p.
/-/
Jacek Wolan
główny specjalista k.p.

/-

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