



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.001.05.2022



01303821

Pan  
Jarosław Szlasyński  
Starota Augustowski  
Starostwo Powiatowe w Augustowie  
ul. 3 Maja 29, 16-300 Augustów

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
lbi@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Augustowie, ul. 3 Maja 29, 16-300 Augustów (dalej: <i>Starostwo</i> )
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Szlaszyński – Starosta (od 28 października 2014 r.)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Wojciech Zambrzycki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/8/2022 z 11 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, rzetelności i gospodarności wykorzystania przez Starostwo w 2021 r. środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych (dalej: <i>Fundusz</i> ) o charakterze użyteczności publicznej oraz dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa.
Zakres kontroli	Ocenię podlegało w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– przeznaczenie i rozliczenie środków z <i>Funduszu</i>,</li><li>– wydatkowanie środków z dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, dochodzenie należności z tego tytułu oraz prawidłowość przekazywania ich do budżetu państwa.</li></ul> Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.</i>

## III. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>Starostwo wykorzystało objęte badaniem środki z <i>Funduszu</i> w kwocie 1.574,4 tys. zł zgodnie z przeznaczeniem, tj. jako dopłatę do funkcjonowania utworzonych 14 linii komunikacji autobusowej o charakterze użyteczności publicznej. Pozwoliło to na zwiększenie dostępności połączeń autobusowych poza głównymi liniami o dużych potokach pasażerskich. Zapewniono obywatelom dojazd środkami transportu publicznego do miejsc ważnych z przyczyn społecznych i gospodarczych, w szczególności do pracy, szkół i placówek zdrowia. Jednakże nieterminowo przekazywano Wojewodzie Podlaskiemu wnioski o dopłatę (od jednego do 12 dni po terminie wskazanym w umowach z Wojewodą), co skutkowało nieuzyskaniem dopłaty, również z opóźnieniem (od dwóch do ośmiu dni) składano sprawozdania kwartalne i roczne z wykonania umów.</p> <p>Dotację celową z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości 287,4 tys. zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Zadania bieżące realizowano właściwie, a podejmowane działania windykacyjne pozwoliły w 2021 r. uzyskać 127,7 tys. zł co stanowiło 36,2% udziału w zaległościach z tego roku. Starostwo zaniechało zwrócenia się do Wojewody Podlaskiego z wnioskami o umorzenie należności przedawnionych i nieściągalnych (z wyjątkiem jednej), niezgodnie z zaleceniami pokontrolnymi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (dalej: <i>R/O</i>), przez co nie spisało takich należności i w księgach rachunkowych oraz</p>
--------------	---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

sprawozdawczości budżetowej nadal wykazywało 96,7 tys. zł należności głównej oraz 139,8 tys. zł odsetek, które były nieściągalne/przedawnione.

#### IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego w Starostwie przydzielono Wydziałowi Komunikacji i Transportu<sup>4</sup>.

Starosta 23 listopada 2020 r., tj. w terminie naboru ogłoszonego 3 listopada 2020 r. przez Wojewodę Podlaskiego, złożył do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego wniosek o objęcie w 2021 r. dopłatą z Funduszu<sup>5</sup>. Wniosek ten zawierał elementy wskazane w art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej<sup>6</sup>, w tym: nazwy linii komunikacyjnych, na których miały być wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, planowaną wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach wykonywaną na każdej linii, w danym roku budżetowym i planowaną łączną kwotę dopłaty w danym roku budżetowym. Zgodnie z art. 24 ust. 7 ustawy o funduszu, do wniosku dołączono dokumenty potwierdzające zawarte w nim dane i informacje m.in. metodologię szacowania deficytu poszczególnych linii. Wniosek dotyczył dofinansowania przewozu w ilości 546.572 wozokilometrów na wartość dopłaty z Funduszu w kwocie 1.639,7 tys. zł. (akta kontroli str. 43-58)

Do naboru uzupełniającego, ogłoszonego przez Wojewodę Podlaskiego 15 września 2021 r. z terminem przesyłania wniosków o objęcie dopłatą między 15 a 30 września 2021 r., Starosta przesłał wniosek 29 września 2021 r. Podobnie jak wniosek z 2020 r. spełniał on wymogi określone w art. 24 ust. 6 i 7 ustawy o funduszu. Wniosek w naborze uzupełniającym dotyczył dofinansowania przewozu w ilości 16.067,8 wozokilometrów na wartość dopłaty z Funduszu w kwocie 48,2 tys. zł. (akta kontroli str. 59-80)

Powyższe wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, o czym Starostwo zostało poinformowane przez Wojewodę Podlaskiego w pismach datowanych odpowiednio na: 10 grudnia 2020 r. i 12 października 2021 r. (akta kontroli str. 39-42)

Umowy z Wojewodą Podlaskim o dopłatę w formie dofinansowania zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w roku 2021 Starostwo zawarło 11 grudnia 2020 r., a w przypadku naboru uzupełniającego – 14 października 2021 r. Umowy zawierały ilości dotowanych wozokilometrów i wartości dofinansowania takie, jak wskazano we wnioskach: łącznie 562.639,8 wozokilometrów przy maksymalnym dofinansowaniu w kwocie nie większej niż 1.687,9 tys. zł. Jednocześnie umowy te spełniały wymogi, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o funduszu. (akta kontroli str. 8-38)

Zawarte umowy dotyczyły dofinansowania 14 linii autobusowych na terenie powiatu augustowskiego<sup>7</sup> (wszystkich jego gmin) z częstotliwością połączeń od dwóch do sześciu

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

<sup>4</sup> [http://bip.st.augustow.wrotapodlasia.pl/star\\_pow/org\\_pow/](http://bip.st.augustow.wrotapodlasia.pl/star_pow/org_pow/) dostęp z 7 lutego 2022 r.

<sup>5</sup> Termin przesyłania wniosków zawierał się między 4 a 24 listopada 2020 r.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o funduszu*.

<sup>7</sup> Były to następujące linie: [1] Augustów – Rudawka – Augustów przez Piaska (103,3 km), [2] Augustów – Tobołowo – Augustów przez Nowinkę (60,5 km), [3] Augustów – Olszanka – Augustów przez Strękowiznę (47,2 km), [4] Augustów – Jabłońskie – Augustów przez Janówkę (43,5 km), [5] Augustów – Janówka – Augustów przez Rutki Stare (47,9 km), [6] Augustów – Promiski – Augustów przez Białobrzegi (41,8 km), [7] Augustów – Ponizie – Augustów przez Białobrzegi (49,6 km), [8] Lipsk – Augustów przez Hruskie (39,4 km), [9] Augustów – Uścianki – Augustów przez Nettę (38,3 km), [10] Augustów – Kopiec – Augustów przez Białobrzegi (52,4 km), [11] Augustów – Kamionka – Augustów przez Bargłów Kościelny (35 km), [12] Augustów – Dreństwo – Augustów przez Bargłów Kościelny (60 km), [13] Augustów – Rumiejki – Augustów przez Bargłów Kościelny (53 km), [14] Sztabin – Jaziewo – Augustów przez Kopiec (46 km). Podana numeracja wynika

kursów dziennie. W naborze uzupełniającym Starostwo zawnioskowało o dofinansowanie do siedmiu z 14 wcześniej utworzonych linii, natomiast wniosek dotyczył zwiększenia częstotliwości połączeń na tych liniach o jeden kurs dziennie. (akta kontroli str. 8-80)

P.o. Naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu w Starostwie wyjaśnił, że (...) *linie komunikacyjne zostały ustalone poprzez wspólne działania przewoźników funkcjonujących na terenie Powiatu Augustowskiego, Wójtów Gmin, dyrektorów szkół lub inne osoby odpowiedzialne za oświatę w gminach, zgodnie z oczekiwaniami społecznymi. Wstępnej akceptacji dokonał Starosta i Zarząd Powiatu składając wniosek do Wojewody Podlaskiego. Ostateczna decyzja została podjęta przez Radę Powiatu w Augustowie po zatwierdzeniu i przyznaniu środków finansowych przez Wojewodę.* (akta kontroli str. 684-690)

Kontynuując wyjaśnienia p.o. Naczelnika dodał, że w porównaniu do linii funkcjonujących w 2020 r., linie komunikacyjne w 2021 r. (...) *w rozumieniu dosłownym były to nowe linie dostosowane do potrzeb lokalnych, dowożenia dzieci do szkół, a także skierowane na potrzeby ludzi nie mających własnych możliwości przemieszczania się, a także turystów głównie w sezonie turystycznym. Natomiast sieć połączeń, miejscowości z siedzibą gminy czy siedzibą powiatu istnieje od wielu, wielu lat i tworzone linie komunikacyjne nie są niczym odkrywczym. Ta sieć połączeń w różnych okresach różnie funkcjonująca była zamykana, redukowana z różnych przyczyn głównie rentowności (...).*

W przypadku zwiększenia częstotliwości połączeń na siedmiu liniach (wniosek uzupełniający z 2021 r.), ich wybór związanych był ze zmianą rozkładu zajęć uczniów uczęszczających do szkół na terenie Gminy Augustów i Gminy Nowinka.

Według p.o. Naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu obecny system, zakładający dofinansowanie komunikacyjnych linii użyteczności publicznej mógłby działać sprawniej. Jego obecne ograniczenia to krótki okres przygotowania i uruchomienia linii, niesprzyjający okres epidemii SARS-CoV-2, ograniczony do jednego roku budżetowego okres funkcjonowania dopłat, brak wiedzy z właściwym wyprzedzeniem o wielkości kwoty dopłaty do jednego wozokilometra. Jego zdaniem umowy o dofinansowanie powinny być co najmniej pięcioletnie. Pozwoliłoby to na lepszą organizację i dałoby możliwość strategicznego planowania przez organizatora, a także inwestowanie w tabor dla operatorów. Wskazał również, że najlepszym rozwiązaniem byłoby zastąpienie dotacji celowej subwencją przewozową. To dałoby pewność długofalowej realizacji zadania, a także skutkowało by mniejszym nakładem pracy pracowników Starostwa i Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz większą elastycznością Starosty w podejmowaniu decyzji o funkcjonowaniu linii komunikacyjnych w określonym czasie. Nastąpiłoby również racjonalizacja wydatkowanych środków finansowych (np. zawieszanie linii na określony czas). (akta kontroli str. 684-690)

1.2. Stosownie do art. 23 ust. 2 pkt 2 *ustawy o funduszu*, Powiat Augustowski zawarł umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu drogowego z dwoma przewoźnikami (operatorami). Każdy z nich świadczył swoje usługi na innych liniach użyteczności publicznej<sup>8</sup>. Umowy zostały zawarte 18 stycznia 2021 r. i zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 25 ust. 2 i 3 *ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*<sup>9</sup>. Rozpoczęcie świadczenia usług przewozu nastąpiło od 18 stycznia 2021 r. P.o. Naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił, że taki termin zawarcia umów wynikał z trybu postępowania, który musiało stosować Starostwo. O ostatecznym funkcjonowaniu linii komunikacyjnych decyduje Rada Powiatu stosowną uchwałą<sup>10</sup>, decyzja rady może być podjęta dopiero po podpisaniu umowy z Wojewodą, która zapewnia środki finansowe na realizację,

z załącznika nr 1 do umowy Starostwa z Wojewodą Podlaskim, nie stanowi jednak oficjalnej numeracji linii autobusowych.

<sup>8</sup> Biuro Usług Turystycznych „Żak Tourist” Sp. z o.o. świadczyło usługi przewozu na trasach [1] – [10], a Podlaska Komunikacja Samochodowa NOVA S.A. na trasach nr [11] – [14].

<sup>9</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.

<sup>10</sup> W omawianej sprawie chodzi o uchwałę nr 143/XVII/2020 Rady Powiatu w Augustowie z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie powiatu augustowskiego (Dz. Urz. Województwa Podlaskiego z 2021 r. poz. 74), do tej uchwały Wojewoda Podlaski nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego. W podobnej sprawie Wojewoda Podlaski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze (NK-II.4131.92.2021.ES z 21 września 2021 r., Dz. Urz. Województwa Podlaskiego z 2021 r. poz. 3663) w którym uznał 14-dniowy termin wejścia w życie takiej uchwały za nieważny.

z tych względów Sesja Rady musiała się odbyć 29 grudnia 2020 r. Uchwała musi być ogłoszona, wchodzi w życie po 14 dniach od ogłoszenia – to według p.o. Naczelnika przyczyny proceduralno-biurokratyczne utrudniające sprawne uruchomienie linii.

(akta kontroli str. 81-159, 684-690)

Na przewozy świadczone w 2021 r. Starostwo otrzymało od Wojewody Podlaskiego łącznie 1.574,4 tys. zł, wykorzystało w ciągu roku 1.559,1 tys. zł i w styczniu 2022 r. zwróciło niewykorzystaną nadwyżkę w kwocie 15,2 tys. zł. Wkład własny wyniósł 230,8 tys. zł, w skali roku stanowiło to 12,89% ceny usługi i przewyższało minimalny wymagany poziom (10%), określony w art. 23 ust. 1 pkt 2 *ustawy o funduszu*. Przewoźnicy uzyskali płatności w kwotach 1.501,4 tys. zł i 288,5 tys. zł. Otrzymane przez Starostwo dofinansowanie zostało wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 259-657, 659-683)

1.3. Złożono Wojewodzie wnioski o dopłatę za wszystkie okresy rozliczeniowe, przy czym nastąpiło to z opóźnieniem od jednego do 12 dni w stosunku do terminu wyznaczonego w umowach. Szerzej na ten temat w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 160-249, 259-645)

Złożone Wojewodzie wnioski oraz rozliczenia zawierały niezbędne dokumenty określone w umowach z Wojewodą Podlaskim, ale wymagały korekt<sup>11</sup> z uwagi na wskazywane przez pracowników Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego oczywiste omyłki pisarskie lub omyłki w zliczaniu wartości na liniach komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 160-248, 250)

1.4. Starostwo otrzymywało dopłatę z Funduszu na swój rachunek bankowy po złożeniu rozliczeń za poprzedni miesiąc kalendarzowy. Daty otrzymania środków finansowych związane były z termiami składania przez Starostwo rozliczeń po zakończonym miesiącu i płatności uzyskiwano od jednego do dziewięciu dni od złożenia rozliczenia.

(akta kontroli str. 160-248, 659-664)

1.5. Starostwo terminowo, zgodnie z § 4 ust. 1 umów z Wojewodą, rozliczyło się z dopłaty po zakończeniu umowy i 7 stycznia 2022 r. zwróciło nadwyżkę w kwocie 15,2 tys. zł. Wartość ta wynikała z zapisów księgach rachunkowych Starostwa oraz rozliczeń z przewoźnikami i Wojewodą Podlaskim. Sprawozdania kwartalne i roczne z obu umów sporządzono zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do nich, korekty wymagało sprawozdanie roczne z wykonania umowy z 11 grudnia 2020 r. z tych samych powodów co wcześniej składane wnioski o dopłatę i rozliczenia. Sprawozdania kwartalne i roczne były wysyłane Urzędowi Wojewódzkiemu po terminie wynikającym z § 4 ust. 2 umów z Wojewodą, co zostanie opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 249-269, 678-683)

1.6. Nie występowały inne przypadki zwrotu dopłaty z Funduszu, poza opisaną w pkt. 1.5. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 676-678)

1.7. Z przedstawionych przez Starostwo dokumentów i informacji wynika, że w związku z otrzymaniem środków finansowych z Funduszu, w 2021 r. w powiecie augustowskim zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych. W porównaniu do roku poprzedniego odpowiednio:

- wzrosła z czterech (przez część roku – sześciu) do 14 liczba linii komunikacyjnych,
- z 123.292 do 555.757 wzrosła liczba wykonanych wozokilometrów oraz utrzymano ciągłość połączeń przez cały rok kalendarzowy (w odróżnieniu do 2020 r. gdzie od połowy marca do końca sierpnia transport nie był realizowany z powodu stanu epidemii),
- z 166 do 334 wzrosła liczba zatrzymań na przystankach.

W 2021 r. przewieziono 320.586 pasażerów<sup>12</sup>, przy 73.409 pasażerach w roku poprzednim<sup>13</sup>. Według informacji kierownika Wydziału Komunikacji i Transportu, trasy i godziny

<sup>11</sup> Wnioski wymagające korekt dotyczyły następujących miesięcy: kwiecień, czerwiec, lipiec, wrzesień, październik, listopad, grudzień, rozliczenia: luty, marzec, maj, czerwiec, sierpień, wrzesień, październik, listopad, grudzień. Na przykład we wniosku za lipiec wskazano kwotę 94.936,52 zł a powinno 94.938,52 zł, a za październik zamiast 126.159,71 zł podano 127.840,07 zł.

<sup>12</sup> Obliczono przyjmując, że pasażer z biletem miesięcznym korzysta z usługi średnio 40 razy w miesiącu.

<sup>13</sup> Należy zauważyć, że w 2020 r. – pierwszym roku epidemii SARS-CoV-2 – przez znaczną część roku nie funkcjonowały przewozy autobusowe.

realizowanych kursów zostały dopasowane do potrzeb społeczności lokalnej. Utworzone zostały nowe przystanki, w miejscowościach dotąd wykluczonych komunikacyjnie: Rumiejki, Judziki, Popowo. Wprowadzono kursy realizowane w godzinach poza szczytem przewozowym, aby zabezpieczyć potrzeby osób starszych, niepracujących zawodowo.

(akta kontroli str. 646-657, 684-690)

1.8. Starostwo nie prowadziło kontroli fizycznej u operatorów. Kontroli finansowej podlegały przedkładane rozliczenia miesięczne z realizowanych przewozów, w tym liczba wozokilometrów, stawka za wozokilometr, kwota dopłaty z *Funduszu* i udział własny Starostwa. P.o. Naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił, że poza kontrolą finansową, dodatkowa kontrola wydaje się zbędna. Jego zdaniem każdy operator, zgodnie z *ustawą o publicznym transporcie zbiorowym*, podlega kontroli przez uprawnione do tego organy, z tych względów tworzenie dodatkowego organu, mimo prawnych możliwości, wydaje się zbędnym. Jednocześnie okres pandemiczny nie stwarzał warunków do przeprowadzania nadmiernych kontroli.

(akta kontroli str. 3-4, 684-690)

Do Starostwa nie wpływały skargi lub inne pisma dotyczące niewłaściwego realizowania usług przewozu.

(akta kontroli str. 684-690)

1.9. Starostwo miało wyodrębnioną ewidencję księgową dotyczącą otrzymanych dopłat oraz wydatków objętych dopłatą, czym wywiązało się z obowiązku wskazanego w art. 15 *ustawy o funduszu*.

(akta kontroli str. 658-678)

Starostwo nie było dotąd objęte kontrolą tego zagadnienia.

(akta kontroli str. 3-4)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieterminowym przesyłaniu przez Starostwo Wojewodzie poniższych dokumentów wynikających z zawartych z nim umów. I tak:

- Z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 12 dni w stosunku do terminu wynikającego z § 3 pkt 2 umów (do piątego każdego miesiąca) przesłano Wojewodzie 11 z 12 wniosków o dopłatę za dany okres rozliczeniowy<sup>14</sup>.
- Z opóźnieniem wobec terminów wskazanych w § 4 ust. 2 umów z Wojewodą, od dwóch do ośmiu dni przesłano Wojewodzie sprawozdania z wykonania umów: kwartalne za I, III i IV kwartał umowy z 11 grudnia 2020 r. i za IV kwartał umowy z 14 października 2021 r. oraz sprawozdania roczne z obu tych umów. (akta kontroli str. 8-38, 160-249, 259-269)

Odpowiedzialny za powyższe p.o. Naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił, że (...) *termin 5-go każdego miesiąca nie jest możliwy do dotrzymania. Wniosek zapotrzebowanie na następny miesiąc winien być przedłożony wraz z dokumentami rozliczającymi poprzedni miesiąc. Niekiedy koniec miesiąca przypada w dni wolne, operator po zakończeniu miesiąca dopiero następnego dnia może rozliczyć daną linię, to trwa dwa niekiedy 3 dni. Następnie dokumenty przekazywane są do Starostwa. Sprawdzane i przekazywane do Wydziału Finansowego. Sprawdzenie i realizacja wypłaty też musi potrwać.* Według § 2 pkt. 4 umów pomiędzy Powiatem Augustowskim a operatorami, zobligowani byli oni do przekazywania Starostwu wniosków o płatność do trzeciego dnia każdego miesiąca. W niektórych miesiącach ten termin nie był dotrzymany i wnioski wpływały do Starostwa od jednego do sześciu dni po terminie. W konsekwencji Starostwo nie dysponowało informacjami niezbędnymi do złożenia w terminie wniosków do dopłat Wojewodzie. Według p.o. Naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu czasami były to dni przypadające jako pierwszy dzień pracujący po dniu wolnym wskazanym w § 2 ust. 4 umów z Powiatem, niemniej w związku ze stanem epidemii w 2021 r. część osób u operatorów odpowiedzialnych za sporządzenie niezbędnych dokumentów przebywała na kwarantannie lub w izolacji w związku z zachorowaniem. Terminowość przedstawienia dokumentów była wówczas poruszana w rozmowach telefonicznych z operatorami, nie prowadzono zaś pisemnej korespondencji. Dodał również, że opóźnienia (...) *nie były nadmierne, nie skutkowały żadnymi konsekwencjami finansowymi.* W przypadku sprawozdań z wykonania umów, według p.o. Naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu, nie był on w stanie terminowo ich

<sup>14</sup> Dochowano terminu w październiku 2021 r.

przedstawić, bo czas na sporządzenie był zbyt krótki. Powyższe opóźnienia nie wiązały się z żadnymi konsekwencjami fiskalnymi dla Starostwa.

(akta kontroli str. 684-690, 974-976)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 14 ust. 5 *ustawy o funduszu*, wniosek doręczony po upływie terminu określonego w umowie z wojewodą nie podlega rozpatrzeniu. Wprawdzie w okresie objętym kontrolą nie doszło do takiej sytuacji i każdy wniosek był rozpatrzony, jednak przekazując je po terminie Starostwo narażało się na nieuzyskanie dopłaty z *Funduszu*.

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie wykorzystanie przez Starostwo środków z *Funduszu* w 2021 roku. Otrzymaną dopłatę (1.574,4 tys. zł) przeznaczono na utworzenie 14 linii komunikacji autobusowej o charakterze użyteczności publicznej, co pozwoliło na zwiększenie dostępności połączeń autobusowych poza głównymi liniami o dużych potokach pasażerskich. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły w sposób istotny na ocenę kontrolowanego obszaru.

## 2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa oraz 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. Zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa realizowali pracownicy Wydziału Geodezji i Kartografii (w części dotyczącej gospodarowania zasobem nieruchomości) oraz Wydziału Finansowo-Budżetowego (w części dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych i działań windykacyjnych).

W 2021 r. na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa Starostwo otrzymało dotację celową z budżetu państwa w wysokości 287,4 tys. zł. Była ona niższa od planu po zmianach o 49,6 tys. zł (14,7%) oraz niższa od wykonania z roku poprzedniego o 14,5 tys. zł (4,8%). Na wartość tej dotacji wpłynęły następujące składniki: [1] wynagrodzenia (w tym bezosobowe) z narzutami w wysokości 176,6 tys. zł (niższe o 21,2% od planu), [2] zakup materiałów, wyposażenia, energii i usług pozostałych w wysokości 96,5 tys. zł (niższe o 2,1% od planu) i podatek od nieruchomości 14,3 tys. zł (100% kwoty planowanej).

(akta kontroli str. 697-720)

Odnosząc się do wysokości kosztów wynagrodzeń Skarbnik Powiatu oraz Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśnili<sup>15</sup>, że wysokość dotacji była ustalana w oparciu o katalog czynności i wycenę ich kosztu w oparciu o medianę czasu realizacji jednej czynności.

(akta kontroli str. 974-975, 977-983)

2.1.2. Starostwo dwukrotnie zwracało się w trakcie roku kalendarzowego do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego o zwiększenie kwoty dotacji celowej, raz w wysokości 56,7 tys. zł i drugi raz w wysokości 33,6 tys. zł na opracowanie operatów szacunkowych, niezbędnych do określenia wartości odszkodowania za nieruchomości przejmowane pod drogi publiczne w trybie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o *szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*<sup>16</sup>. Każdorazowo uzyskiwało wnioskowaną kwotę zwiększenia dotacji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 721-735)

Skarbnik Powiatu oraz Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśnili, że (...) *Rokroczny plan dotacji celowych na gospodarkę gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa uzupełniany jest o środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa w cz. 83, poz. 41, które są planowane i następnie przekazywane na konkretną grupę wydatków. Pismem z dnia 11 lutego 2021 r. nr GK.680.1.16.2021.MB Starostwo wniosło o zwiększenie ze środków rezerwy celowej planu dotacji o kwotę 56 710 zł na wykonanie operatów szacunkowych do 8 rodzajów spraw. Z uwagi na to, że podstawą wnioskowania o środki na operaty*

<sup>15</sup> W odpowiedzi na pytania kontrolera obaj złożyli swoje podpisy na przekazanym dokumencie z wyjaśnieniami.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 176.

szacunkowe do wydania decyzji ustalających wysokość odszkodowań za nieruchomości przejmowane pod drogi publiczne w trybie przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania realizacji w zakresie dróg publicznych jest posiadanie ostatecznych decyzji ZRiD, Starostwo wystąpiło o zwiększenie dotacji na wykonanie operatów szacunkowych do ww. celu w wysokości 30 360 zł. W związku z tym, iż w ciągu roku kolejne decyzje ZRiD stawały się ostateczne, Starostwo pismem z dnia 22 lipca 2021 r. nr GK.680.1.69.2021.MB zwróciło się do Wojewody o zwiększenie planu dotacji na wykonanie operatów szacunkowych w wysokości 33 600 zł.(...) Rozbieżność pomiędzy planem wydatków a rzeczywistą wartością wydatków są w większości spowodowane nie wystąpieniem takiej ilości spraw jak zakładano występując o zwiększenie planu wydatków ze środków rezerwy celowej na operaty szacunkowe. (akta kontroli str. 974-975, 977-983)

Kontynuując wyjaśnienia dodali również, że (...) zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa są realizowane w ramach środków zapewnionych w planie dotacji celowych na dany rok. Jeżeli plan dotacji jest niewystarczający to Starostwo występuje do Wojewody o zwiększenie planu dotacji. Nie zleca się wydatków przekraczających plan dotacji. (akta kontroli str. 974-975, 977-983)

**2.1.3.** Kwota faktycznie otrzymanej dotacji (287,4 tys. zł), była równa wskazanej w sprawozdaniu Rb-27S i Rb-50 w rozdziale 70005 i wynikała z ewidencji księgowej. Z kolei w sprawozdaniu Rb-28S jako wydatki wykonane zawarto kwotę 381 tys. zł. Wynika to z dwóch przyczyn. Starostwo – poza nieruchomościami Skarbu Państwa dysponowało również nieruchomościami własnymi oraz, że na realizację zadań z gospodarowania gruntami i nieruchomościami przeznaczono więcej środków, niż przekazana dotacja. Różnica wynikała z większego zaangażowania m.in. w wynagrodzenia osobowe (o 53,8 tys. zł), dodatkowe wynagrodzenia roczne (11,8 tys. zł), składki na ubezpieczenia społeczne i fundusz pracy (o 14,9 tys. zł). (akta kontroli str. 710-720, 1057-1142)

Skarbnik Powiatu i Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśnili, że (...) Koszty wynagrodzeń pracowników Starostwa wykonujących zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa są ponoszone w pełnej wysokości wynikającej z umów o pracę, niezależnie od ilości wykonywanych czynności i nie były one niższe od planowanych. Wysokość dotacji jest ustalana w oparciu o katalog czynności i wycenę ich kosztu w oparciu o medianę czasu realizacji jednej czynności. Katalog i wycena czynności nie uwzględnia okresu urlopu tych pracowników, jak również dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Ilość i rodzaj wykonanych czynności jest zależny od ilości i rodzaju spraw, które wpłyną. Z tego względu nie jest możliwe precyzyjne zaplanowanie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami koszty wynagrodzeń pracowników wykonujących zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa mogą być zakwalifikowane do sfinansowania dotacją celową tylko do wysokości otrzymanej dotacji (środków) bez względu na koszty wynagrodzeń. Tak wykazuje się poniesione wydatki w sprawozdaniu Rb-50. Różnicę musi pokryć Starostwo z dochodów własnych Powiatu. Wysokość zaangażowania środków Powiatu jest znana ostatecznie po zakończeniu roku, ponieważ nie wiemy jaką kwotę dotacji otrzymamy za dany miesiąc. (akta kontroli str. 974-975, 977-983)

**2.1.4.** Odnosząc się do realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i przekazania Powiatowi środków w terminie umożliwiającym wykonanie tych zadań Skarbnik Powiatu oraz Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśnili, że (...) Starostwo Powiatowe otrzymuje środki finansowe po wykonaniu zadania, tj. po przekazaniu Wojewodzie faktury lub rachunku za wykonaną usługę lub zakup z adnotacją o sprawdzeniu faktury pod względem merytorycznym i finansowym oraz po przekazaniu dokumentu odbioru usługi. Termin przekazania środków nie ma wpływu na wykonanie zadań. Zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa są realizowane w ramach środków zapewnionych w planie dotacji celowych na dany rok.

(akta kontroli str. 974-975, 977-983)



2.1.5. Powiat Augustowski nie występował do Wojewody Podlaskiego o świadczenie z tytułu nieprzekazania dotacji na zadanie zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wraz z odsetkami w trybie art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*<sup>17</sup>. (akta kontroli str. 693-695)

## 2.2. Dochody powiatu z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

2.2.1. W 2021 r. wykonane dochody z tytułu gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa, ujęte w rozdziale 70005, wyniosły 751,8 tys. zł i były wyższe od dochodów w roku 2020 r. o 165,7 tys. zł. Plan dochodów w wynosił 402 tys. zł i został przekroczony o 87%. (akta kontroli str. 778, 974-975, 977-983)

Największy udział w uzyskanych dochodach stanowiły dochody z opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości: 576,8 tys. zł (76,7% ogółu dochodów, było to o 188,1 tys. zł więcej niż 2020 r.) i z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności: 125,9 tys. zł (16,8%, o 29,2 tys. zł mniej niż rok wcześniej). Z pozostałych tytułów uzyskano 48,9 tys. zł (6,5%)<sup>18</sup>. (akta kontroli str. 778)

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2021 r. wynosiły 930,9 tys. zł (w całości wymagalne). W porównaniu do stanu z końca 2020 r. nastąpił wzrost należności o 8,4 tys. zł (0,9%), a zaległości o 166,7 tys. zł (21,8%). Zaległości dotyczyły głównie opłat za użytkowanie wieczystego (570,9 tys. zł, co stanowiło 61,3% ogółu zaległości) i odsetek (350,2 tys. zł, tj. 37,6%). W porównaniu do 2020 r. w tych dwóch pozycjach, z powodu nieterminowego regulowania należności przez kontrahentów, zaległości wzrosły o 162,6 tys. zł (odpowiednio o 129,9 tys. zł i 32,7 tys. zł) i stanowiło to 97,6% łącznego wzrostu zaległości. Skarbnik Powiatu oraz Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśnili, że (...) *Rosnące z roku na rok saldo zaległości jest wynikiem przypisywania należności od podmiotów i osób, które zalegają z wpłatami od kilku lat. W roku 2021 dokonano przypisu należności za kolejny rok, które stały się zaległościami (...). Ponadto istnieje obowiązek naliczania co kwartał kolejnych odsetek, które również zwiększają saldo zaległości. Z tych przyczyn saldo zaległości wzrasta pomimo uzyskiwania wpływów z prowadzonej windykacji bieżących zaległości.* (akta kontroli str. 778, 974-975, 977-983)

2.2.2. Sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2021 r. było sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych Starostwa. W sprawozdaniu ujęte były należności przedawnione i nieściągalne, opisane w dalszej części wystąpienia. (akta kontroli str. 779-198, 1043-1056)

2.2.3. Starosta z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w 2021 r. przekazał Wojewodzie 564,1 tys. zł dochodów budżetowych, zaś 187,7 tys. zł potracił na rzecz Powiatu Augustowskiego. Pobrane dochody przekazano Wojewodzie w terminach określonych w art. 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*<sup>19</sup>, a udział w nich powiatu naliczono prawidłowo (25% zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami*<sup>20</sup>). Dochody z kar za nieterminowe wykonanie operatów szacunkowych (§0580 Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych) przekazano w wysokości 95%, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. (akta kontroli str. 778-818, 974-975, 977-983)

2.2.4. W Starostwie prowadzona była kontrola terminowości wpłat, a w przypadku ich braku na koniec każdego kwartału naliczane były odsetki. W przypadku I kwartału dotyczyło to 31 kontrahentów, w II kwartale 45, w III – 44, a w IV kwartale 40 kontrahentów. Przypisu dokonywano w § 0920 pozostałe odsetki. (akta kontroli str. 819-837)

<sup>17</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.

<sup>18</sup> W tym m.in. 19,7 tys. zł §0470 Trwały zarząd, 18,4 tys. zł §0750 Czynnosc dzierżawny, 5,7 tys. zł §0770 Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o finansach publicznych*.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o gospodarce nieruchomościami*.

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

2.3.1. W 2021 r., w wyniku działań windykacyjnych i egzekucyjnych, uzyskano wpłaty z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości 127,7 tys. zł (stanowiło to 16,71% zaległości występujących na koniec z 2020 r. oraz 36,2% zaległości powstałych w 2021 r.). (akta kontroli str. 838)

2.3.2. Analizą podejmowanych czynności w celu odzyskania należności objęto pięciu dłużników<sup>21</sup>, w tym największego. Działania podejmowane przez pracowników Starostwa nie były określone wewnętrzną procedurą. Według informacji przedstawionej w toku kontroli, stosowany był następujący, wypracowany, model postępowania:

- terminowość wnoszenia opłat analizowana była na bieżąco na podstawie zestawień rozrachunków z systemu księgowego,
- po takiej analizie, dłużnikom wysyłane były przedsądowe wezwania do zapłaty lub upomnienia, z określonym siedmiodniowym terminem zapłaty,
- w przypadku braku zapłaty po wysłanym upomnieniu, wystawiany był pozew o nakaz zapłaty,
- po uzyskaniu prawomocnego nakazu zapłaty, składany był wniosek do komornika sądowego o wszczęcie egzekucji,
- w przypadku dłużników z kilkuletnimi zaległościami, nakazy zapłaty z Wydziału Finansowo-Budżetowego były przekazywane do Wydziału Geodezji i Kartografii w celu złożenia wniosku o wpis hipoteki przymusowej. (akta kontroli str. 920-922)

Za największe przeszkody w sprawnym dochodzeniu należności uznano:

- nieodbieranie korespondencji przez dłużników,
- wydłużający się okres wydawania przez sądy nakazów zapłaty, a zwłaszcza czas ich uprawomocnienia się, według wyjaśnień Skarbnika Powiatu i Naczelnika Wydziału Geodezji i Kartografii, w jednej ze spraw czas oczekiwania wynosił już dziewięć miesięcy od złożenia pozwu,
- niska ranga tych należności w kolejności zaspokajania, co powoduje, że nie są uwzględniane do spłaty z masy upadłościowej,
- zdaniem Skarbnika Powiatu i Naczelnika Wydziału Geodezji i Kartografii komornicy sądowi, którzy są funkcjonariuszami publicznymi przy sądach rejonowych, nie traktują tych spraw priorytetowo.

Skarbnik Powiatu oraz Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii wskazali również, że (...) w ramach zmian przepisów wprowadzono rozwiązanie, że jak sąd nie może doręczyć nakazu zapłaty, to może zwrócić sprawę wierzycielowi (Starostwu) w celu dokonania jego doręczenia za pośrednictwem komornika sądowego. W takiej sytuacji Starostwo składa wniosek do komornika o jego doręczenie, co wydłuża czas windykacji i wymaga poniesienia dodatkowych kosztów. (akta kontroli str. 974-975, 977-983)

Działania windykacyjne podejmowane przez pracowników Starostwa Powiatowego były adekwatnie do wielkości należności. W czterech z pięciu spraw nie podejmowano działań informacyjnych wobec dłużnika, z uwagi na brak danych kontaktowych (telefonicznych), a w jednej sprawie, pomimo dysponowania numerem telefonu do kontrahenta, nie odbierał on połączeń, co udokumentowano w jego aktach. Z tego też powodu nie podejmowano negocjacji z zobowiązanymi. Skarbnik Powiatu oraz Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśnili, że (...) Starostwo Powiatowe nie dysponuje bazą teleadresową lub e-maili dłużników, ponieważ nie ma uprawnień do wyegzekwowania tych danych od dłużników, zwłaszcza danych osobowych. Użytkownicy nieruchomości Skarbu Państwa nie mają obowiązku prawnego do przekazywania tych danych, a Starostwo Powiatowe podstawy prawnej do ich

<sup>21</sup> Wybranych w sposób celowy – z analizy wykluczono przedsiębiorców wykreślonych z rejestrów oraz z kwotami zaległości mniejszymi niż 0,5 tys. zł.

żądania. W trakcie ustanawiania użytkownika użytkownik wieczysty nie jest zobowiązany do wypełnienia dokumentów, w których jak np. w dokumentach rejestracyjnych lub deklaracjach podatkowych obowiązkowo podaje te dane. Dane te są uzyskiwane przez pracownika Starostwa w oparciu o powszechnie dostępne dane. W sytuacji zbycia prawa wieczystego użytkownika Starostwo Powiatowe nie ma kontaktu z nowym właścicielem. O fakcie zmiany zobowiązanego jesteśmy informowani tylko w formie otrzymania aktu notarialnego. Ponadto osoby lub podmioty zamierzające uchylać się od obowiązku zapłaty nie są zainteresowane jakąkolwiek formą komunikacji ze Starostwem Powiatowym.

(akta kontroli str. 839-919, 974-975, 977-983)

W czterech sprawach dłużników nie obciążano kosztami upomnienia, dotyczyło to użytkownika wieczystego, kosztami upomnienia obciążono dzierżawcę. Wynikało to z tego, że – jak wyjaśnili Skarbnik Powiatu oraz Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii (...) należności Skarbu Państwa są należnościami cywilnoprawnymi, w stosunku do których stosuje się egzekucję sądową, a nie egzekucję administracyjną i w związku z tym stosuje się inny tryb windykacji należności niż określony w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. w Dz. U. z 2019 r. poz. 1438 z późn. zm.). W tej procedurze nie stosuje się więc działań informacyjnych, wymienionych w tej ustawie. Tylko w stosunku do umów dzierżawy stosuje się upomnienia, a w pozostałych należnościach wezwania przedsądowe. W sytuacji braku zapłaty jest składany pozew do sądu o wydanie nakazu zapłaty. Przy wezwaniu przedsądowym nie nalicza się jego kosztów.

(akta kontroli str. 839-919, 974-975, 977-983)

We wszystkich analizowanych przypadkach nie dochodzono należności od osób trzecich, ponieważ dłużnicy żyli i brak było osób trzecich, które byłyby zobowiązane do spłaty należności. Skarbnik Powiatu oraz Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśnili, że (...) Starostwo nie ma prawa do określenia kto jest zobowiązany jako osoba trzecia. Jedyna możliwość to wystąpienie z pozwem do sądu z wydaniem nakazu zapłaty na osobę trzecią.

(akta kontroli str. 839-919, 974-975, 977-983)

Problematyczne było również stosowanie umownych zabezpieczeń wierzytelności. Skarbnik Powiatu oraz Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśnili, że (...) W stosunku do przekształceń prawa użytkownika wieczystego w prawo własności dokonywane przez Starostwo Powiatowe zabezpieczenia są ustanawiane we wszystkich sprawach. Podobnie jest przy ustanawianiu wieczystego użytkownika. Natomiast są użytkownika wieczyste ustanowione przed 1999 r., tj. przed utworzeniem Starostwa Powiatowego. Prawo to może być swobodnie zbywane. O ich zbyciu Starostwo Powiatowe jest tylko informowane w formie otrzymania aktu notarialnego. Jeśli zabezpieczenie nie było ustanowione przy ustanawianiu prawa wieczystego, to nie ma już możliwości prawnych jego ustanowienia na etapie zbywania innej osobie czy podmiotowi. Zaległości z tytułu wieczystego użytkownika, występują tylko w takich sprawach, w których użytkowanie było ustanowione przed 1999 r. W stosunku do umów dzierżawy nie występowało ryzyko braku zapłaty. Należności te były regulowane, z tym że po terminie i bez konieczności uruchamiania egzekucji sądowej. Natomiast w stosunku do zaległości z tytułu dzierżawy w kwocie łącznej 4.460 zł nie ustalano zabezpieczenia ze względu na jej krótki okres - tylko 3 miesiące w 2021 r. Wydany nakaz sądowy jest nieprawomocny.

(akta kontroli str. 839-919, 974-975, 977-983)

Odpowiadając na pytanie czy i jakie działania podjęło w ostatnim czasie Starostwo w celu poprawy skuteczności windykacji oraz czy monitorowane są efekty tej działalności Skarbnik Powiatu oraz Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśnili, że (...) Działania windykacyjne Starostwa są prowadzone na bieżąco. W ramach dokonanych czynności w wyniku windykacji w roku 2021 uzyskano kwotę 127.674,50 zł. Mogą one polegać w zasadzie tylko na wysłaniu upomnienia (wezwania przedsądowego), skierowania wniosku do sądu pozwu o wydanie nakazu zapłaty i przesłania prawomocnego nakazu do komornika sądowego w celu wszczęcia egzekucji lub w niektórych sytuacjach wniosku o zabezpieczenie zaległości na nieruchomości poprzez wpisanie jej w hipotecę. Starostwo nie ma wpływu na działania komorników sądowych. Prowadzenie bieżącej windykacji należności ma potwierdzenie w analizowanej dokumentacji Starostwa. (akta kontroli str. 974-975, 977-983)

Największą kwotowo należnością z tytułu użytkowania wieczystego miała nadal funkcjonująca spółka D. Sp. z o.o. w Augustowie : 385,8 tys. zł należności głównej i 183,2 tys. zł odsetek. Od 2007 r. co roku przypisywana była kolejna należność z tytułu wieczystego użytkowania i kolejne odsetki za zwłokę (za 2021 r. było to 37,4 tys. zł i naliczone odsetki 21,7 tys. zł) i także od 2007 r. nie następowały płatności. W przypadku tego przedsiębiorcy od początku powstania zaległości prowadzone były cykliczne działania zmierzające do wyegzekwowania należności. Wysyłane były upomnienia przedsądowe oraz corocznie nakazy zapłaty. Na nieruchomości przedsiębiorcy zostały ustanowione hipoteki przymusowe. Ogłaszane licytacje komornicze były nieskuteczne, nikt do nich nie przystępował. Według danych z wyszukiwarki o spółkach, fundacjach i stowarzyszeniach<sup>22</sup> spółka D(...) Sp. z o.o. w Augustowie była pośrednio powiązana z innym dłużnikiem: Pinewood Industry w Augustowie, o którym mowa będzie w dalszej części wystąpienia. (akta kontroli str. 859-919)

**2.3.3.** Starosta Augustowski nie zawierał ugód, o których mowa w art. 54a ustawy o finansach publicznych, w sprawie spornej należności cywilnoprawnej. Jeden z dłużników w 2021 r. złożył w Starostwie dwa wnioski<sup>23</sup> o umorzenie płatności z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, które przekazano Wojewodzie Podlaskiemu. Wnioski dotyczyły płatności czynszu za 2020 r. w kwocie 35 tys. zł. Kontrahent argumentował, że nastąpiło pogorszenie jego sytuacji finansowej, związane z epidemią SARS-CoV-2 gdy „Rząd Polski dwukrotnie zamykał branżę hotelarsko-gastronomiczną uniemożliwiając mi generowanie przychodów”. Nie uzyskano zgody Wojewody na umorzenie płatności. (akta kontroli str. 693-695, 946-958)

**2.3.4.** Z 930,9 tys. zł należności pozostałych na koniec 2021 r., 114,9 tys. zł (12,3%) stanowiły należności przedawnione<sup>24</sup>. Według Starostwa należności nieściągalne na koniec tego roku wynosiły zaś 500,7 tys. zł (w tym przedawnione) m.in. po umorzonych postępowaniach komorniczych i wobec przedsiębiorców wykreślonych z rejestru. Starostwo nie występowało do Wojewody Podlaskiego o umorzenie należności przedawnionych w celu ich spisania, o czym będzie mowa w dalszej części wystąpienia. (akta kontroli str. 693-695, 923-945,961)

W 2021 r. jeden kontrahent złożył wniosek o rozłożenie na raty płatności w wysokości 1,2 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego<sup>25</sup>. Na podstawie art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>26</sup> Starosta ustalił nowe terminy płatności. Wnioskowano o płatność w terminach na koniec I półrocza oraz na koniec II półrocza. W odpowiedzi na wniosek ustalono termin płatności pierwszej raty zgodnie z wnioskiem, a drugiej raty na 30 listopada 2021 r., tak aby Starostwo miało możliwość przekazania dochodu Wojewodzie w roku, za który opłata przysługuje. Starosta nie występował do Wojewody o zgodę na ustalenie innych terminów płatności (nie był do tego zobowiązany<sup>27</sup>). (akta kontroli str. 959-960)

W Starostwie nie funkcjonowała sformalizowana procedura rozpatrywania takich spraw. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii, rozpatrując wniosek ustala się, czy złożyła go odpowiednia osoba, czy złożono go nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności, czy wnioskujący nie ma zaległości w opłatach, czy w ostatnich latach terminowo dokonywał wpłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów oraz czy grunty, za które należy się opłata z ww. tytułu, nie są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, a jeśli są związane, to czy osoba zobowiązana złożyła formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc *de minimis*. (akta kontroli str. 984-985)

**2.3.5.** Starosta Augustowski w 2021 r. nie dokonywał spisania przedawnionych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (art. 35b ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>28</sup>), nie wystąpił do Wojewody Podlaskiego z wnioskiem o umorzenie należności. Było to jedno z zaleceń RIO po kontroli przeprowadzonej w 2020 r.

<sup>22</sup> Strona <https://rejestr.io/krs/158574/pinewood-industry> (dostęp z 10 lutego 2022 r.).

<sup>23</sup> Pierwszy wniosek 11 marca 2021 r., drugi 12 lipca 2021 r.

<sup>24</sup> Kwoty, w stosunku do których dłużnik może się powołać na art. 117 Kodeksu cywilnego dotyczący przedawnienia.

<sup>25</sup> Wniosek wpłynął przed upływem 14 dni do terminem płatności.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1889, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o gospodarce nieruchomościami*.

<sup>27</sup> Por. art. 12a ust. 2 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

Sprawa będzie szczegółowo opisana w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Na dzień 31 grudnia 2012 r. został dokonany odpis aktualizujący należności przeterminowane w wysokości 100% należności, a w kolejnych latach dokonywane były odpisy aktualizujące odsetki od tych należności, w tym kwartalnie naliczane w poszczególnych latach. (akta kontroli str. 961, 1011-1042, 1145-1182)

2.3.6. Badaniem objęto siedem najstarszych nieściągalnych należności. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. najstarszymi nieściągalnymi należnościami były dotyczące:

- przedsiębiorcy Korporacja Budowlana w Białymstoku – należność z tytułu użytkowania wieczystego, powstała w 1999 r. i 2001 r. wynosząca łącznie 80,2 tys. zł (w tym 47,1 tys. zł odsetek), przedsiębiorca został wykreślony z rejestru przedsiębiorców,
- przedsiębiorcy Weltona Firma Budowlano-Handlowa w Augustowie – należność z tytułu użytkowania wieczystego, powstała w 1999 r. wynosząca łącznie 7 tys. zł (w tym 4,7 tys. zł odsetek), przedsiębiorca został wykreślony z rejestru przedsiębiorców,
- przedsiębiorcy Ostoja w Augustowie – należność z tytułu użytkowania wieczystego, powstała w 2000 r. wynosząca łącznie 10,2 tys. zł (w tym 6,7 tys. zł odsetek), przedsiębiorca został wykreślony z rejestru przedsiębiorców,
- osób fizycznych – należność z tytułu przekształcenia w prawo własności, powstała w 2001 r. wynosząca łącznie 13,6 tys. zł (w tym 9,1 tys. zł odsetek),
- osoby fizycznej – należność z tytułu użytkowania wieczystego, powstała w 2003 r. wynosząca łącznie 20,4 tys. zł (w tym 9,4 tys. zł odsetek),
- Przedsiębiorcy Pinewood Industry w Augustowie – należność z tytułu użytkowania wieczystego, powstała w 2004 r. wynosząca łącznie 29 tys. zł (w tym 19 tys. zł odsetek),
- Export-Import z siedzibą w m. Konopki-Pokrzywica – należność z tytułu użytkowania wieczystego, powstała w 2006 r. wynosząca łącznie 109,9 tys. zł (w tym 62,3 tys. zł odsetek). (akta kontroli str. 921-945)

W przypadku przedsiębiorców wykreślonych z rejestru, nie wnioskowano u Wojewody o umorzenie należności. Wystąpiono z wnioskiem o umorzenie dotyczącym jednego przedsiębiorcy, ale nie uzupełniono dokumentacji oczekiwanej przez Wojewodę i ostatecznie nie uzyskano zgody na umorzenie. (akta kontroli str. 693-695, 961)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niepodejmowaniu działań zmierzających do umorzenia należności przedawnionych i nieściągalnych, mimo zalecenia pokontrolnego R/O. Dotyczyło to czterech wykreślonych z rejestru przedsiębiorców, objętych próbą badawczą: [1] Weltona Firma Budowlano-Handlowa w Augustowie, [2] Ostoja w Augustowie, [3] Pinewood Industry w Augustowie, [4] Export-Import w Konopkach-Pokrzywicy. Piątym podmiotem była Korporacja Budowlana w Białymstoku, w przypadku którego wystąpiono do Wojewody z wnioskiem o umorzenie należności. W ich przypadku kwota główna należności na 31 grudnia 2021 r. wynosiła łącznie 96,7 tys. zł, a kwota odsetek 139,8 tys. zł. W przypadku czterech z tych przedsiębiorców postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z powodu braku składników majątku stanowiących przedmiot egzekucji, a w przypadku piątego należność została zasądzona prawomocnym postanowieniem sądu z wpisem hipoteki przymusowej. W przypadku Korporacji Budowlanej w Białymstoku 2 marca 2021 r. wystąpiono do Wojewody z wnioskiem o umorzenie należności, jednakże w związku z nieuzupełnieniem dokumentacji po wezwaniu, Wojewoda wniosku nie rozpatrzył. W pozostałych przypadkach nie występowało do Wojewody z podobnymi wnioskami. (akta kontroli str. 923-945, 961-973)

Jak wynika z art. 12a ust. 2 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, umarzenie należności cywilnoprawnych przypadających Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, dokonuje starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, za zgodą wojewody. Zgodnie zaś z art. 56 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, można z urzędu umarzać w całości należności, jeśli m.in. osoba prawna została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie lub zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów

dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne.

Regionalna Izba Obrachunkowa w wystąpieniu pokontrolnym z 2 listopada 2020 r. zaleciła Staroście m.in. podjęcie działań zmierzających do umorzenia należności z użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa od podmiotów wykreślonych z rejestru (zalecenie nr 9).  
(akta kontroli str. 1152-1182)

Skarbnik Powiatu oraz Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii wyjaśnili, że (...) *Do Wojewody Podlaskiego wystąpiono tylko z jednym wnioskiem o wyrażenie zgody o umorzenie należności z tytułu użytkowania wieczystego w celu poznania, jakie będą w praktyce wymogi i sposób postępowania Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego co do przedkładanej dokumentacji, prowadzonych czynności w sprawie. Celem takiego postępowania było odpowiednie przygotowanie kolejnych spraw. Jak pokazała korespondencja w tej sprawie, sam fakt wykreślenia podmiotu z rejestru nie jest powodem dla PUW w Białymstoku do wyrażenia zgody na umorzenie należności i należy analizować sprawy pod względem ustalenia następcy prawnego. Wymagają więc dokonania analizy dodatkowych czynności w sądach i poszukiwania ewentualnych następców prawnych.*

(akta kontroli str. 974-975, 977-983)

W przypadku pozostałych należności – jak wyjaśnili Skarbnik Powiatu oraz Naczelnik Wydziału Geodezji i Kartografii (...) *są i będą analizowane akta poszczególnych spraw pod względem wymagań przedstawionych przez PUW w Białymstoku, przede wszystkim pod względem ustalenia następców prawnych i spadkobierców. Należności Skarbu Państwa są należnościami cywilnoprawnymi, w stosunku do których stosuje się egzekucję sądową, a nie egzekucję administracyjną. Starostwo może kierować sprawy do egzekucji tylko po uzyskaniu prawomocnego sądowego nakazu zapłaty. W sytuacji ustalenia ewentualnych następców prawnych, którzy mogą być zobowiązani do zapłaty Starostwo będzie musiało występować do właściwego sądu z pozwem o wydanie nakazu zapłaty i udokumentować, że są to osoby lub podmioty zobowiązane do zapłaty tej należności. W tych sprawach Starostwo nie może zwrócić się do komornika o przeprowadzenie czynności przed uzyskaniem prawomocnego nakazu zapłaty i musi samodzielnie poszukiwać tych informacji.*

(akta kontroli str. 974-975, 977-983)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Dotację celową z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości 287,4 tys. zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Zadania realizowano właściwie, w tym podejmowano odpowiednie działania windykacyjne. Zaniechano jednak zwrócenia się do Wojewody Podlaskiego z wnioskami o umorzenie należności przedawnionych i nieściągalnych, co dałoby możliwość ich spisania.

## V. Wnioski

#### Wnioski

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

1. Przestrzeganie terminów określonych w umowie z Wojewodą na przekazywanie wniosków o dopłatę oraz sprawozdań dotyczących realizacji zadań w ramach *Funduszu*.
2. Kontynuowanie starań o doprowadzenie do umorzenia nieściągalnych lub przedawnionych należności z użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa.

## 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 Białymstoku. 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

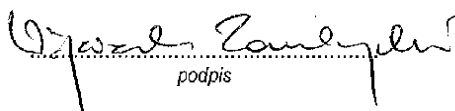
Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK*, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, 16 marca 2022 r.

Kontroler:

Wojciech Zambrzycki  
główny specjalista kontroli państwowej

  
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
Janusz Pawelczyk

  
podpis