



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.001.04.2022

Andrzej Abako
Starosta Olsztyński
Starostwo Powiatowe w Olsztynie
Plac Generała Józefa Bema 5
10-516 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Olsztynie, Plac Bema 5, 10-516 Olsztyn (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Abako – Starosta Olsztyński od 21 listopada 2018 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 Olsztynie
Kontroler	Piotr Stupienko – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/3/2022 z 4 stycznia 2022 r. (akta kontroli str.1-3)

II. Cel i zakres kontroli

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez Powiat środków z FRPA oraz dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizację dochodów z tego tytułu.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W 2021 r. Starostwo sukcesywnie rozwijało sieć przewozów autobusowych w ramach Powiatowej Komunikacji Zbiorowej, przewożąc coraz większą liczbę pasażerów i ograniczając wykluczenie komunikacyjne kolejnych miejscowości powiatu olsztyńskiego. Otrzymane środki finansowe z FRPA wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, a do realizacji zadania zaangażowano również środki własne stanowiące 52,9% jego wartości. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły na prawidłowość realizacji zadania z dofinansowaniem z FRPA.</p> <p>Środki z dotacji celowej z budżetu państwa otrzymane na realizację zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem. W 2021 r. zrealizowane dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, po potrąceniu</p>

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

kwot należnych Powiatowi, terminowo i w prawidłowej wysokości przekazywano na rachunek Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie (dalej: Urząd Wojewódzki). Starostwo podejmowało prawidłowe działania mające na celu odzyskanie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, jak również w zakresie umarzania zaległości tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Środki z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 24 listopada 2020 r. Starostwo skierowało do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Wojewoda) wniosek o objęcie dopłatą w kwocie 1 069,4 tys. zł z FRPA realizacji w 2021 r. zadania w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej na siedmiu liniach komunikacyjnych. Wniosek złożony został w terminie określonym⁴ w art. 24 ust. 4 ustawy o FRPA⁵, był kompletny i zawierał wymagane dokumenty potwierdzające dane i informacje w nim zawarte (art. 24 ust. 6–7 ww. ustawy) oraz został pozytywnie rozpatrzony.

(akta kontroli str.4-32)

1.2.1. W 2021 r. Starostwo otrzymywało środki z FRPA na podstawie umowy o dopłatę w formie dofinansowania zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, zawartej z Wojewodą 7 grudnia 2020 r.⁶

Przedmiotem umowy było dofinansowanie zadania polegającego na utworzeniu linii komunikacyjnych, na których miały być wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, w ramach Powiatowej Komunikacji Zbiorowej. Umowa o dopłatę zawierała elementy określone w art. 27 ust. 2 ustawy o FRPA, tj. m.in. określała:

- linie komunikacyjne, ich długość oraz częstotliwość połączeń na liniach komunikacyjnych, na których miały być wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej – dofinansowaniem z FRPA objętych było siedem linii komunikacyjnych,
- wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach (dalej: wzkm) wykonywaną na liniach komunikacyjnych – 356 466 wzkm,
- maksymalną kwotę dopłaty (określono w kwocie nie większej niż 3 zł do wozokilometra, tj. 1 069,4 tys. zł) oraz termin i sposób rozliczenia dopłaty,
- zasady i termin składania wniosku o dopłatę oraz jego wzór,
- terminy i sposób przekazywania dopłaty oraz terminy i zasady zwrotu dopłaty.

(akta kontroli str.33-47)

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

⁴ Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, wnioski o objęcie dopłatą z FRPA w 2021 r. należało składać od 4 listopada do 24 listopada 2020 r.

⁵ Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm.).

⁶ Umowa ta została aneksowana 1 października 2021 r. w związku ze zmianą trasy jednej z linii autobusowych, spowodowaną ograniczeniem nośności mostu.

W dniu 4 stycznia 2021 r. Starostwo, jako Organizator zadania w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, podpisało umowy z gminami, na których terenie realizowane były te przewozy⁷. Umowy dotyczyły współfinansowania przez gminy realizacji publicznego transportu zbiorowego i zawarto w nich postanowienia dotyczące m.in. wysokości współfinansowania oraz terminów przekazywania środków finansowych.

Za organizację Powiatowej Komunikacji Zbiorowej oraz realizację umowy o dopłatę ze środków FRPA przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, odpowiadała wyspecjalizowana jednostka – Powiatowa Służba Drogowa.

(akta kontroli str.48-53,233-235)

1.2.2. W dniu 27 sierpnia 2020 r. zawarto na 2021 r. umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z Operatorem⁸, wyłonionym w trybie określonym w art. 22 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, w wyniku przeprowadzonych negocjacji z wybranymi przedsiębiorstwami transportowymi⁹.

W wyniku analizy treści umowy z Operatorem ustalono, że nie określono w niej warunków wymienionych w art. 25 ust. 3 pkt 7, 15 i 24 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁰, tj. brak było zapisów dotyczących:

- warunków na jakich dopuszczalne było podwykonawstwo w realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
- sposobu, w jaki była obliczana rekompensata za stosowanie ulg ustawowych,
- informacji, o których mowa w art. 4 ust. 8 zdanie trzecie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, które Operator jest obowiązany przekazywać organizatorowi w celu udzielenia zamówienia w trybach, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy.

W pozostałym zakresie umowa spełniała warunki określone w art. 25 ust. 2 i 3 ww. ustawy.

(akta kontroli str.54-97)

Starosta wyjaśnił, że umowę z Operatorem zawarto jedynie na jeden rok i była to pierwsza umowa w tym zakresie, na której uczono się zasad dotyczących organizowania komunikacji publicznej. Umowa nie zawierała zapisów dotyczących podwykonawstwa, gdyż ze względu na krótki czas jej obowiązywania, nie przewidywano realizacji zadania przez podwykonawców. W umowie nie określono sposobu obliczania rekompensaty, lecz Operator każdego miesiąca dostarczał rozliczenia, w których były dane, które pozwalały Starostwu przygotowywać analizy dotyczące popytu na danej linii komunikacyjnej. Starosta wskazał również, że nowa umowa zawarta na 2022 r. była zgodna z wymogami ww. ustawy, co potwierdzone zostało poprzez analizę ww. umowy w toku kontroli.

(akta kontroli str.98-116)

1.3. Miesięczne wnioski o dopłatę z FRPA przekazywane były Wojewodzie w terminach wynikających z umowy o dopłatę. Środki finansowe w kwotach

⁷ Gminy: Dobre Miasto, Jeziorany i Purda.

⁸ Firma Inter-Trans Krzysztof Kobus z Dobrego Miasta.

⁹ Zawarcie umowy z Operatorem, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o FRPA, poprzedzone było uchwałą Rady Powiatu w Olsztynie z dnia 25 czerwca 2020 r. Nr XV/168/2020 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Powiat Olsztyński, jako organizatora publicznego transportu zbiorowego, umowy z operatorem o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Uchwała ta zmieniana była uchwałami: z dnia 18 stycznia 2021 r. NrXXI235/2021 oraz z 26 listopada 2021r Nr XXVIII/297/2021.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.

wnioskowanych Starostwo otrzymywało w terminach od 10 dni do 20 (średnio po dwóch tygodniach) od daty złożenia wniosku.

Analiza wniosków o dopłatę z FRPA wykazała, że:

- Siedem wniosków o dopłatę (za okres od kwietnia do września i za grudzień 2021 r.) złożono jedynie za pomocą systemu e-PUAP, podczas gdy zgodnie z §3 ust. 5 umowy o dopłatę, wnioski wraz z załącznikami powinny być przesłane do Urzędu Wojewódzkiego e-PUAP-em oraz w formie papierowej. Starosta Olsztyński wyjaśnił, że wszystkie wnioski złożono w systemie e-PUAP terminowo, a ze względu na to, że siedziba jednostki odpowiedzialnej za transport zbiorowy (Powiatowej Służby Drogowej) mieści się w Barczewie, nie zawsze była możliwość dostarczenia w terminie wersji papierowej. Starosta wskazał również, że nowej umowie na 2022 r. ustalono, że wnioski mają być dostarczane do Urzędu Wojewódzkiego wyłącznie za pomocą systemu e-PUAP, co potwierdzone zostało w wyniku analizy ww. umowy w toku kontroli.
- Do wniosków o dopłatę nie załączano żadnych dowodów księgowych, lub innych dokumentów potwierdzających i uzasadniających prawidłową realizację zadania, do czego zobowiązywał art. 14 ust. 2 ustawy o FRPA oraz §3 ust. 10 umowy o dopłatę. Starosta Olsztyński wyjaśnił, że wynikało to z terminów otrzymywania od Operatora danych dotyczących wykonania usługi, co odbywało się maksymalnie w drugim dniu roboczym miesiąca po zakończeniu usługi. Otrzymane dokumenty należało zweryfikować, zatwierdzić oraz przesłać Operatorowi w celu wystawienia przez niego dokumentów księgowych. Z tego względu niemożliwym było przesyłanie do Urzędu Wojewódzkiego ww. dokumentów wraz z wnioskami o dopłatę w terminie do 5-tego dnia danego miesiąca.
Postanowienia nowej umowy na 2022 r. (§3 ust. 2) nie obligowały do załączania ww. dokumentów do wniosków o dopłatę składanych w terminie do 5-go dnia danego miesiąca¹¹.

(akta kontroli str.98-100,117-157)

1.4. Koszt realizacji zadań w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w 2021 r. wyniósł 2 098,8 tys. zł, w tym 988 tys. zł (47,1%) stanowiły dopłaty od Wojewody, a 1 110,8 tys. zł (52,9%) środki własne Organizatora¹². Otrzymane środki z FRPA wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem, a Starostwo terminowo i zgodnie z umową z 7 grudnia 2020 r. dokonało rozliczenia otrzymanej dopłaty. Rozliczenia sporządzone według wymaganego wzoru wraz z kserokopiami faktur i dokumentami potwierdzającymi płatność przekazane zostały Wojewodzie 17 stycznia 2022 r. (rozliczenie wstępne) oraz 22 lutego 2022 r. (rozliczenie ostateczne). Niewykorzystana kwota dopłaty (13,3 tys. zł) została zwrócona 5 stycznia 2022 r. na rachunek Urzędu Wojewódzkiego.

(akta kontroli str.117-119,164--232)

1.5. W wyniku wykorzystywania środków z FRPA od 2020 r. sukcesywnie zwiększała się dostępność połączeń autobusowych na terenie Powiatu. W dniu 1 września 2020 r. uruchomiono pięć pierwszych linii komunikacyjnych i wykonano 80 331,1 wzkm, co pozwalało na ograniczenie wykluczenia komunikacyjnego

¹¹ Zgodnie z §3 ust. 12 umowy na 2022 r., Starostwo powinno przedkładać Wojewodzie nie później niż do 20 dnia miesiąca potwierdzające wykonanie pracy przewozowej przez Operatora za miesiąc poprzedni.

¹² Operatorowi wypłacono również 101,2 tys. zł (ze środków uzyskanych od Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego) z tytułu rekompensat stanowiących zwrot utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym.

11 miejscowości. Z FRPA wydatkowano 229,2 tys. zł i przewieziono ok. 16 tys. pasażerów. W 2021 r. przewozy realizowano na siedmiu liniach komunikacyjnych. Łączna liczba zrealizowanych wzkm wyniosła 329 635,86 i przewieziono ponad 140 tys. pasażerów. Z FRPA wydatkowano 988 tys. zł, co pozwalało na ograniczenie wykluczenia komunikacyjnego 21 miejscowości. W 2022 r. uruchomiono kolejnych pięć połączeń komunikacyjnych, zaplanowano realizację 647 636,3 wzkm oraz dofinansowanie z FRPA w wysokości 1 942,9 tys. zł, co pozwoli na ograniczenie wykluczenia komunikacyjnego 40 miejscowości.

(akta kontroli str.233-237)

1.6. W 2021 r. w ramach nadzoru nad realizacją umów w zakresie publicznego transportu zbiorowego nie przeprowadzono kontroli u operatorów.

Według Starosty Olsztyńskiego w umowie z Operatorem zawarto szczegółowe warunki techniczne jakim mają odpowiadać pojazdy przeznaczone do przewozów oraz ich wyposażenie m.in. w kamery, urządzenia GPS oraz aplikacje umożliwiające śledzenie pojazdów w czasie rzeczywistym. Za organizację Powiatowej Komunikacji Zbiorowej odpowiadała wyspecjalizowana jednostka – Powiatowa Służba Drogowa, której pracownicy na bieżąco nadzorowali pozycje poszczególnych pojazdów i sposób realizacji rozkładu jazdy. W każdej chwili była zatem możliwość podglądu lokalizacji dowolnego pojazdu i zweryfikowania sposobu realizacji umowy.

(akta kontroli str.233-235,238)

1.7. W Starostwie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową dopłat otrzymanych z FRPA oraz wydatków objętych dopłatą.

(akta kontroli str.239-242)

1.8. W 2021 r. do Starostwa nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące wykorzystania środków z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

(akta kontroli str.243)

1.9. Zagadnienia dotyczące wykorzystania środków z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej nie były przedmiotem audytu wewnętrznego oraz kontroli wewnętrznej, nie zaplanowano ich również w 2022 r. Spowodowane to było głównie wynikami analiz ryzyka dokonanych przez pracowników komórek organizacyjnych Starostwa odpowiedzialnych za przeprowadzanie audytu i kontroli wewnętrznej, z których wynikało niewielkie prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości.

(akta kontroli str.244-248)

1.10. W 2021 r. wykorzystanie środków z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej nie było przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str.249)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawartej z Operatorem w dniu 27 sierpnia 2020 r. nie określono warunków wymienionych w art. 25 ust. 3 pkt 7, 15 i 24 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (opisano w punkcie 1.2.2 wystąpienia pokontrolnego).

2. Siedem wniosków o dopłatę z FRPA (za okres od kwietnia do września i za grudzień 2021 r.) złożono jedynie za pomocą systemu e-PUAP, podczas gdy zgodnie z §3 ust. 5 umowy o dopłatę zawartej z Wojewodą, wnioski wraz z załącznikami powinny być przesłane do Urzędu Wojewódzkiego e-PUAP-em oraz w formie papierowej (opisano w punkcie 1.3).
3. Do wniosków o dopłatę z FRPA nie załączano dowodów księgowych, lub innych dokumentów potwierdzających i uzasadniających prawidłową realizację zadania, do czego zobowiązywał art. 14 ust 2 ustawy o FRPA oraz §3 ust. 10 umowy zawartej z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim (opisano w punkcie 1.3).

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez Starostwo Powiatowe środków z FRPA. Otrzymane od Wojewody środki finansowe przeznaczono na finansowanie realizacji zadania w 2021 r., angażując przy tym środki własne w wysokości 52,9%. Starostwo sukcesywnie rozwijało sieć przewozów autobusowych w ramach Powiatowej Komunikacji Zbiorowej, przewożąc coraz większą liczbę pasażerów i ograniczając wykluczenie komunikacyjne kolejnych miejscowości powiatu olsztyńskiego. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły na terminowość, rzetelność i gospodarność wykorzystania dopłat z FRPA, a także na realizację przewozów autobusowych.

OBSZAR

2. Dotacja celowa z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacja dochodów z tego tytułu

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

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W 2021 r. w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarował Starosta wchodziło 4 873 nieruchomości, w tym 2 626 oddanych w trwały zarząd, 799 oddanych w użytkowanie wieczyste oraz 1 343 nieruchomości niezagospodarowane. Koszt realizacji zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynosił 767,9 tys. zł, w tym: 118,5 tys. zł stanowiły koszty wykonywanych działań¹³, a 649,4 tys. zł – wynagrodzenia, wraz z pochodnymi, pracowników je realizujących¹⁴.

(akta kontroli str.250-253,373)

W 2021 r. Powiat otrzymał z budżetu państwa dotację celową na realizację zadań z tytułu gospodarowania Skarbu Państwa w wysokości 200,7 tys. zł (100% kwoty planowanej), co stanowiło 70,1% kwoty dotacji otrzymanej w 2020 r.¹⁵ Środki z dotacji zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 5,62 zł zwrócono na rachunek Urzędu Wojewódzkiego 31 grudnia 2021 r., a rozliczenie otrzymanej dotacji przekazano Wojewodzie 5 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str.250-263,297-299,373)

¹³ W tym m.in. 52 tys. zł (43,9%) wydano na operaty szacunkowe nieruchomości, 21,8 tys. zł (18,4%) na udroźnienie i konserwację urządzeń melioracyjnych, 12,4 tys. zł (10,5%) na wycinkę drzew, 6,8 tys. zł (5,7%) na koszty sądowe, 6,5 tys. zł (5,5%) na prowadzenie windykacji, w tym koszty zastępstwa procesowego oraz 5,5 tys. zł (4,6%) na prace geodezyjne.

¹⁴ W tym 82,2 tys. zł ze środków otrzymanych od Wojewody.

¹⁵ Planowana i przyznana dotacja w 2020 r. wynosiła 205 tys. zł, jednak na skutek dodatkowych, nieprzewidzianych okoliczności (konieczność wypłacenia odszkodowań oraz wykonania pilnych prac remontowych w budynku przejętym przez Skarb Państwa w drodze postępowania spadkowego) została zwiększona. W związku z powyższym, łączna kwota dotacji otrzymanej przez Starostwo w 2020 r. wyniosła 286,2 tys. zł.

2.1.2. Według Starosty w 2021 r. zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa były realizowane prawidłowo i na bieżąco w ramach przyznanych środków finansowych. Starosta wskazał jednak, że Powiat nie otrzymał środków z dotacji budżetowej w wysokości zapewniającej realizację zakresu gospodarki nieruchomościami, bowiem projekt planowanych wydatków przesłany 22 lipca 2020 r. do Urzędu Wojewódzkiego obejmował kwotę 190 tys. zł, która nie uwzględniała wynagrodzeń pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej. Otrzymano natomiast 118,5 tys. zł na realizację zadań i 82,2 tys. zł na wynagrodzenia pracowników.

W dniu 22 października 2021 r. Starosta zwrócił się do Wojewody o przyznanie dodatkowych 34 tys. zł na wykonanie operatów szacunkowych niezbędnych do określenia wartości rynkowej prawa własności nieruchomości gruntowych jako podstawy do aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego 187 działek¹⁶. Wojewoda pismem z 3 listopada 2021 r. poinformował, że nie dysponuje wolnymi funduszami, a ewentualną aktualizację opłat rocznych zaplanować należy w kolejnym roku w ramach przyznanych środków na finansowanie tego zadania. W związku z nieotrzymaniem w 2021 r. wnioskowanych środków nie zlecono wykonania operatów szacunkowych dla ww. 187 działek, co według Starosty, skutkowało brakiem możliwości pełnej realizacji zadania dotyczącego aktualizacji, wydłużeniem okresu od ostatniej aktualizacji do 5-6 lat oraz zmniejszeniem dochodów Skarbu Państwa.

(akta kontroli str.260-307)

2.1.3. Kwoty dotacji wykazane w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych na koniec 2021 r. były zgodne z kwotami ujętymi w ewidencji księgowej. Kwoty ujęte w sprawozdaniach Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, a także w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych wynikały z zapisów ewidencji księgowej.

(akta kontroli str.308-372)

2.1.4. W 2021 r. Powiat otrzymał środki z dotacji na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami w 36 transzach (w tym w I kwartale 30,4 tys. zł, w II kwartale 59,5 tys. zł, w III kwartale 95,6 tys. zł oraz 15,2 tys. zł w IV kwartale).

Według Starosty Olsztyńskiego, w poprzednich latach Powiat otrzymywał co miesiąc po 1/12 części przyznanej dotacji oraz występował z zapotrzebowaniem do Wojewody o przyznanie wyższych środków w sytuacjach zawierania umów na wyższe kwoty. W 2021 r. Powiat zaczął otrzymywać dotacje wyłącznie po wcześniejszym zgłoszeniu zapotrzebowania na środki, które miało nastąpić do 10-tego dnia poprzedzającego miesiąc ich wydatkowania. Z uwagi na fakt, że nie wszystkie wydatki można było wcześniej przewidzieć, było to dość niekorzystne przy realizacji zadań z przedmiotowego zakresu.

(akta kontroli str.305-306,373)

2.1.5. W 2021 r. Powiat nie korzystał z możliwości dochodzenia należnego mu świadczenia przewidzianego w art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str.305-306)

¹⁶ Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, wysokość opłaty rocznej z tytułu gospodarowania wieczystego podlega aktualizacji nie częściej niż raz na trzy lata, jeżeli wartość nieruchomości ulegnie zmianie.

2.2. Dochody powiatu z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

2.2.1. W 2021 r. z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zrealizowano dochody w kwocie 1 705 tys. zł, wyższej o 35,5% od wykonanych w z 2020 r. Największe dochody uzyskano z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości – 1 252 tys. zł (73,4%), z tytułu sprzedaży nieruchomości – 244 tys. zł (14,3%) oraz z tytułu otrzymanych spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej – 70 tys. zł (4,1%).

(akta kontroli str.374)

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

(akta kontroli str.375-397)

2.2.3. W okresie objętym kontrolą kwotę wykonanych dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa pomniejszono o 408,6 tys. zł, zaś pozostałą kwotę 1 296,4 tys. zł przekazano Wojewodzie, w terminach określonych w art. 255 ustawy o finansach publicznych. Ww. środki zostały potrącone na rzecz Powiatu w prawidłowej wysokości¹⁷.

(akta kontroli str.398-515)

2.2.4. Pracownicy Wydziału Budżetu i Finansów systematycznie i na bieżąco kontrolowali terminowość dokonywania wpłat. Na koniec każdego kwartału wyceniano należności oraz naliczono odsetki dokonywano. Było to zgodne z Zarządzeniem Starosty Olsztyńskiego z 1 października 2019 r. w sprawie ustalania zasad (polityki) rachunkowości w Starostwie Powiatowym w Olsztynie.

(akta kontroli str.297-299,516-520)

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

2.3.1. Według stanu na koniec 2021 r. zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynosiły 625 tys. zł (142% stanu na koniec 2020 r.), w tym 420 tys. zł (67,3%) dotyczyło opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, a 183 tys. zł (29,4%) – odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat.

Według Głównego księgowego Starostwa, wzrost zaległości na koniec 2021 r. w stosunku do stanu na koniec 2020 r. wynikał głównie ze zmiany terminu wnoszenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za 2020 r. z 31 marca 2020 r. na 31 stycznia 2021 r., co w sytuacji epidemiologicznej, która miała wpływ na kondycję ekonomiczną przedsiębiorców i indywidualnych płatników opłat za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa, spowodowało wzrost zaległości.

(akta kontroli str.297-299,374,521)

2.3.2. W badanym okresie Starostwo podejmowało działania mające na celu odzyskanie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

¹⁷ Na rzecz Powiatu potrącano środki finansowe w wysokości określonej w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz w art. 4 ust. 14 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2019 r. poz. 1314).

Na skutek podejmowanych działań windykacyjnych i egzekucyjnych Starostwo uzyskało w 2021 r. wpłaty w łącznej kwocie 249,7 tys. zł (56% zaległości według stanu na koniec 2020 r. i zaległości oraz 39,9% zaległości na koniec 2021 r.).

(akta kontroli str.521)

Badanie działań windykacyjnych przeprowadzono próbie dokumentacji dotyczącej pięciu dłużników posiadających zadłużenie z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości w łącznej kwocie 272,6 tys. zł (46,3% zaległości ogółem). Wykazało ono, że we wszystkich przypadkach Starostwo podejmowało działania mające na celu odzyskanie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym m.in.:

- bez zbędnej zwłoki wysyłano wezwania do zapłaty,
- uzyskiwano sądowe nakazy zapłaty oraz sądowe klauzule wykonalności dla nakazów zapłaty,
- niezwłocznie kierowano sprawy do komorników sądowych w celu wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego,
- w przypadku dwóch dłużników zabezpieczano wierzytelności wpisami hipotecznymi do ksiąg wieczystych ich nieruchomości,
- w przypadku kolejnych dwóch dłużników, zaległości zgłoszono do masy upadłościowej,
- monitorowano przebieg postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez komorników sądowych oraz przebieg postępowań upadłościowych prowadzonych przez syndyków masy upadłościowej¹⁸.

(akta kontroli str.522-565)

2.3.3. W 2021 r. nie zawierano ugód w sprawie spornych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str.566)

2.3.4. W 2021 r. do Starostwa Powiatowego w Olsztynie wpłynęły dwa wnioski w sprawie umorzenia zaległości z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz zaległości z tytułu rocznej opłaty przekształceniowej użytkowania wieczystego w prawo własności. Po przeprowadzeniu postępowania, należności nie umorzono.

Ponadto, Starostwo skierowało z urzędu do Wojewody dwa wnioski w sprawie umorzenia należności przypadających Skarbowi Państwa z tytułu niewnoszenia opłat rocznych przez dwie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W tych sprawach, po uzyskaniu zgody Wojewody, umorzono należności w łącznej kwocie 57,5 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły wnioski dotyczące odroczenia płatności oraz rozłożenia na raty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W wyniku analizy dokumentacji związanej ze wszystkimi wnioskami o umorzenie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa ustalono, że:

- W dniu 8 listopada 2021 r. do Starostwa wpłynął wniosek osoby fizycznej w sprawie umorzenia kwoty 455,68 zł, której wniesienie wynikało z sądowego

¹⁸ W tym celu m.in. Starostwo pozwało do sądu syndyka masy upadłości jednego z dłużników oraz uzyskało stosowny nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym oraz wniosło skargę na nienależyte wykonywanie obowiązków przez syndyka do Sędziego Komisarza.

nakazu zapłaty dotyczącego zaległości z tytułu rocznej opłaty przekształceniowej użytkownika wieczystego w prawo własności. Wniosek o umorzenie wnioskodawca uzasadniał „dość trudną” sytuacją finansową. Starostwo wezwało wnioskodawcę do dostarczenia dokumentów potwierdzających jego sytuację finansową oraz poinformowało, że ich niedostarczenie spowoduje pozostawienie sprawy bez rozpatrzenia. W związku z niedostarczeniem ww. dokumentów w wyznaczonym terminie, sprawę pozostawiono bez rozpoznania.

- W dniu 2 lipca 2021 r. wpłynął do Starostwa wniosek spółki „P.” w sprawie całkowitego umorzenia opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości za lata 2020-2021, który uzasadniono „bardzo trudną” sytuacją finansową spółki. Starostwo wezwało spółkę do dostarczenia dokumentów potwierdzających jej sytuację finansową oraz wskazało niezbędne dokumenty w tym zakresie. W dniu 5 sierpnia 2021 r., po analizie dostarczonych przez spółkę dokumentów, Starosta Olsztyński odmówił umorzenia zaległości kwocie 24,7 tys. zł. Jednocześnie wskazał, że możliwe jest, za zgodą Wojewody, rozłożenie kwoty zadłużenia na raty. W piśmie z 26 sierpnia 2021 r. spółka podtrzymała swoje stanowisko w sprawie umorzenia całej kwoty zadłużenia. W związku z powyższym Starosta skierował do Wojewody wniosek o umorzenie przedmiotowej należności. Wojewoda odmówił wyrażenia zgody na umorzenie przedmiotowej należności, o czym spółka została powiadomiona pismem z 23 września 2021 r.
- W dniu 20 listopada 2020 r. Starosta wystąpił do Wojewody z wnioskiem o wyrażenie zgody na umorzenie należności przypadających Skarbowi Państwa z tytułu niewnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości przez nieistniejące spółki z ograniczoną odpowiedzialnością: „A.” (kwota zaległości za lata 2010-2013 wyniosła 47,3 tys. zł) oraz „C.” (zaległość za lata 2013-2014 – 10,2 tys. zł). We wniosku do Wojewody wskazano, że mimo prowadzonych postępowań egzekucyjnych nie uzyskano spłaty całości wymagalnych należności oraz, że po zgłoszeniu należności do syndyka masy upadłościowej, wyegzekwowano jedynie część należności. Wskazano również, że obie te spółki wykreślone zostały z Krajowego Rejestru Przedsiębiorców, a należności nie przeszły z mocy prawa na osoby trzecie. W dniu 7 stycznia 2021 r. Wojewoda wyraził zgodę na umorzenie należności Skarbu Państwa z tytułu niewnoszenia opłat za użytkowanie wieczyste przez obie spółki. Starosta 21 stycznia 2021 r. umorzył tym spółkom ww. należności.

(akta kontroli str.566-578)

2.3.5. W 2021 r. w Starostwie, na podstawie decyzji w sprawie umorzenia ww. spółkom zaległości w łącznej kwocie 57,8 tys. zł wyksięgowano je z ksiąg rachunkowych. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. nie występowały należności przedawnione i nieściągalne.

(akta kontroli str.577-580)

2.3.6. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące realizacji zadań związanych z przedmiotem kontroli NIK.

(akta kontroli str.581)

2.3.7. Zagadnienia dotyczące wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizację dochodów z tego tytułu nie były w 2021 r. przedmiotem audytu

wewnętrznego oraz kontroli wewnętrznej i nie zaplanowano ich również w 2022 r. Spowodowane to było głównie wynikami analiz ryzyka dokonanych przez pracowników komórek organizacyjnych Starostwa odpowiedzialnych za przeprowadzanie audytu i kontroli wewnętrznej, z których wynikało niewielkie prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości.

(akta kontroli str.244-248)

2.3.8. 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 nie było przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str.249)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie środków z dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Otrzymane środki zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem, a niewykorzystana kwota dotacji w wysokości 5,62 zł zwrócona została terminowo na rachunek Urzędu Wojewódzkiego. W celu zapewnienia pełnej realizacji zadań Starosta podejmował działania zmierzające do pozyskania dodatkowych środków na realizację przedmiotowych zadań. Wykonane w 2021 r. dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, po potrąceniu kwot należnych Powiatowi, terminowo i w prawidłowej wysokości przekazywano na rachunek Urzędu Wojewódzkiego. Starostwo podejmowało działania mające na celu odzyskanie należności z ww. tytułu. Prawidłowe były również działania Starostwa w zakresie postępowań dotyczących umarzania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

V. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku natomiast z faktem, że stwierdzone nieprawidłowości zostały wyeliminowane, NIK nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 piśmie¹⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Olsztyn, 18 marca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis

Kontroler
Piotr Stupienko
Doradca ekonomiczny

.....
podpis