



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.001.05.2022

Pan
Maciej Romanowski
Starosta Powiatu Elbląskiego
Starostwo Powiatowe w Elblągu
ul. Saperów 14A, 82-300 Elbląg

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Elblągu, ul. Saperów 14A, 82-300 Elbląg (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Romanowski, Starosta Powiatu Elbląskiego, od 20 listopada 2018 r. (dalej: Starosta)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Sebastian Helbrecht, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/8/2022 z 12 stycznia 2022 r. 2. Emilia Wasilewska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/17/2022 z 1 lutego 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 Powiat Elbląski (dalej: Powiat) dotacji z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej: Fundusz lub FRPA) oraz dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa (dalej: dotacja celowa).
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia dotacji celowej z budżetu państwa oraz środków z FRPA. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez Powiat środków z FRPA oraz wydatkowanie dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizację dochodów z tego tytułu.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W 2021 r. Starostwo rozwijało sieć przewozów autobusowych w ramach Powiatowej Komunikacji Zbiorowej, ograniczając wykluczenie komunikacyjne kolejnych miejscowości powiatu elbląskiego. Otrzymane środki finansowe z FRPA wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, a do realizacji zadania zaangażowano środki własne w wymaganej wysokości. Stwierdzona w tym obszarze nieprawidłowość miała charakter formalny i nie wpłynęła na prawidłowość wykorzystania środków otrzymanych z dopłat z FRPA, a także na realizację

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

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

przewozów autobusowych. Jej przyczyna, wynikająca z umów zawartych na 2021 r., została wyeliminowana w kolejnych umowach zawartych na 2022 r.

Starostwo zgodnie z przeznaczeniem wydatkowało środki dotacji celowej z budżetu państwa otrzymane na realizację zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa (dalej: SP). Stwierdzono bowiem, że zrealizowane w 2021 r. dochody związane z realizacją tych zadań, po potrąceniu kwot należnych Powiatowi, terminowo i w prawidłowej wysokości przekazywano na rachunek Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

Nie w pełni prawidłowo prowadzono natomiast windykację zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Badanie próby zaległości (28% ogółu na koniec 2021 r.) wykazało, że dochodzone one były w sposób niezgodny z zasadami określonymi w procedurze windykacji³ oraz w ustawie o finansach publicznych⁴. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości polegały m.in. na występowaniu przypadków opóźnień w wystawianiu wezwań do zapłaty oraz na zaniechaniu podjęcia czynności windykacyjnych wobec jednego dłużnika, co doprowadziło do przedawnienia zaległości.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Powiat złożył do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Wojewoda) trzy wnioski o przyznanie ze środków Funduszu dofinansowania przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, tj. 24 listopada 2020 r. (dwa wnioski na 2021 r.) oraz 26 maja 2021 r. (trzeci wniosek na 2021 r.). Wnioski te złożono w terminach określonych przez Wojewodę. Wystąpiono w nich o dopłatę do linii komunikacyjnych spełniających warunki określone w art. 22 ust. 1 ustawy o Funduszu⁶, tj. nie funkcjonujących co najmniej trzy miesiące przed dniem wejścia w życie ww. ustawy oraz linii, na które umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego została zawarta po dniu wejścia w życie ww. ustawy. Wnioski zawierały dane wymagane art. 24 ust. 6 ustawy o Funduszu (m.in. linie komunikacyjne, na których będą wykonywane przewozy o charakterze użyteczności publicznej, planowaną wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach na każdej linii, planowaną kwotę deficytu każdej linii). Dołączono do nich, zgodnie z art. 24 ust. 7 ww. ustawy, dokumenty potwierdzające dane i informacje w nich zawarte, a Starosta nie był wzywany przez Wojewodę do ich uzupełnienia. Wszystkie trzy wnioski o objęcie dopłatą do przewozów autobusowych

³ Zarządzenie nr 10/2015 Starosty Elbląskiego z dnia 13 lipca 2015r. w sprawie ustalenia procedury windykacji należności Skarbu Państwa, Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz Powiatu Elbląskiego w Starostwie Powiatowym w Elblągu (dalej: procedura windykacji).

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 poz. 305, ze zm.), dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁵ 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.

⁶ 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.), dalej: ustawa o Funduszu.

ze środków Funduszu zostały rozpatrzone pozytywnie, o czym Powiat został informowany przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 3-61)

1.2. W okresie objętym kontrolą Powiat, na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o Funduszu, zawarł z Wojewodą trzy umowy o objęcie dofinansowaniem realizacji w 2021 r. zadań własnych organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, tj.:

- umowy o nr: FRPA-6/2021 i FRPA-7/2021 z 7 grudnia 2020 r.,
- umowę nr FRPA-6a/2021 z 28 czerwca 2021 r.

Przedmiotem ww. umów było udzielenie dopłat z Funduszu do zadań opisanych w złożonych przez organizatora wnioskach o przyznanie dofinansowania, określających m.in. linie komunikacyjne, ich długość, częstotliwość połączeń oraz wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach na poszczególnych liniach (wnioski stanowiły załącznik nr 1 do ww. umów).

W umowach, zgodnie z art. 23 ustawy o Funduszu, określono, że kwota przyznanego dofinansowania nie może być większa niż wartość dopłaty w wysokości nie wyższej niż 3 zł do jednego wozokilometra przewozu. Organizatora zobowiązano też do przekazania na realizację zadania środków własnych, stanowiących część ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10%. Umowy te spełniały wymogi określone w art. 27 ust. 2 ustawy o Funduszu. Powiat miał otrzymać, zgodnie z zawartymi umowami, dofinansowanie z Funduszu w kwocie nie większej niż 2 972,7 tys. zł, tj.:

- 1 333,7 tys. zł na 21 linii komunikacyjnych (umowa nr FRPA-6/2021),
- 361,6 tys. zł na siedem linii komunikacyjnych (umowa nr FRPA-6a/2021),
- 1 277,4 tys. zł na 23 linie komunikacyjne (umowa nr FRPA-7/2021).

Na realizację ww. zadania Powiat przekazał środki własne w wysokości odpowiednio: 168,6 tys. zł, 48,2 tys. zł oraz 372,3 tys. zł. Udział środków własnych Powiatu w finansowaniu części ceny usługi wyniósł 17,6%, tj. był zgodny z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o Funduszu. Z czterema operatorami zawarto osiem umów⁷ o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Umowy te spełniały przesłanki określone w art. 25 ust. 2 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

(akta kontroli str. 62-112)

1.3. Powiat terminowo złożył wnioski o dopłatę, które sporządził według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do ww. umów o dopłatę. Do wniosków tych dołączono, jako dokumenty potwierdzające dane w nich zawarte, zestawienie zawierające wyliczenia szacunkowych kosztów dotyczących danego miesięcznego okresu rozliczeniowego (w rozbiciu na poszczególne linie komunikacyjne) oraz zestawienie zawierające rozliczenie finansowe każdej linii, dotyczące poprzedniego miesięcznego okresu rozliczeniowego. Wystawione przez operatora noty księgowo, obciążające Starostwo kwotami z tytułu świadczenia przez niego usług w zakresie transportu zbiorowego w danym miesięcznym okresie rozliczeniowym, zostały opisane przez Starostwo zgodnie z wymogiem § 3 ust. 10 umowy o dopłatę i włączone do jego dokumentacji księgowo. Noty księgowo operatora zostały przekazane przez

⁷ Umowy nr 52/OR/2020 z 30 grudnia 2020 r., 53/OR/2020 z 30 grudnia 2020 r., 54/OR/2020 z 30 grudnia 2020 r., 55/OR/2020 z 30 grudnia 2020 r., 56/OR/2020 z 30 grudnia 2020 r., 4/OR/2021 z 13 stycznia 2021 r., 25/OR/2021 z 28 czerwca 2021 r. i 26/OR/2021 z 30 czerwca 2021 r.

Starostwo Wojewodzie wraz z rocznym rozliczeniem środków otrzymanych z Funduszu (w dniu 19 stycznia 2022 r. – rozliczenie wstępne).

Wnioski o dopłatę, wraz z ww. zestawieniami, zostały przekazane Wojewodzie za pomocą systemu e-PUAP, podczas gdy, zgodnie z wymogami umowy o dopłatę na 2021 r., należało je przekazać również w wersji papierowej (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości).

W umowie o dopłatę na 2022 r. określono, że wnioski mają być dostarczane do UW w Olsztynie wyłącznie za pomocą systemu e-PUAP.

(akta kontroli str. 113-133, 136-46)

1.4. Dopłaty ze środków Funduszu Powiat otrzymał we wnioskowanej wysokości, na zasadach i w terminach wynikających z ww. umów o dopłatę. Otrzymane z Funduszu środki wyniosły łącznie 2 792,7 tys. zł, w tym:

- 1 285,6 tys. zł w ramach umowy nr FRPA-6/2021,
- 296,6 tys. zł w ramach umowy nr FRPA-6a/2021,
- 1 210,5 tys. zł w ramach umowy nr FRPA-7/2021.

Środki te, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o Funduszu, zostały wykorzystane na dofinansowanie realizacji zadania własnego organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi, która realizowana była na podstawie umowy z operatorem.

(akta kontroli str. 134-135)

1.5. Powiat, zgodnie z § 5 ust. 3 umów o dopłatę, terminowo przekazał Wojewodzie prawidłowe rozliczenie dofinansowania wraz z załącznikami, sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do umowy, tj. „Sprawozdanie z wykorzystania dopłaty oraz realizacji zadania dofinansowanego ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej 2021”.

Niewykorzystaną część środków otrzymanych z Funduszu (41,9 tys. zł) Starostwo zwróciło po zakończeniu realizacji zadania na wyodrębniony rachunek bankowy UW w Olsztynie, wskazany w umowach o dopłatę, w terminie określonym w § 5 ust. 2 umów o dopłatę. Nie wystąpiły inne przypadki zwrotu dopłat do przewozów autobusowych.

(akta kontroli str. 136-146)

1.6. W 2021 r., w porównaniu do 2020 r., w wyniku wykorzystania środków z Funduszu zwiększono:

- liczbę linii komunikacyjnych funkcjonujących w Powiecie – o 35,
- przebieg roczny na wszystkich liniach – o 867,7 tys. km,
- liczbę przystanków – o 41,
- liczbę autobusów wykonujących przewozy – o 23.

(akta kontroli str. 147)

1.7. Zgodnie z zawartymi z operatorami umowami o świadczenie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej Starostwo prowadziło monitoring i kontrolę świadczenia usług i sprzedaży biletów. Odbywało się to poprzez analizę otrzymanej od operatorów dokumentacji. W wyniku złożonej skargi przeprowadzono także jedną kontrolę w formie obserwacji pojazdów na przystanku.

Starosta wyjaśnił, że ze względu na panującą sytuację epidemiologiczną związaną z koronawirusem i z troski o bezpieczeństwo pracowników Starostwa, pracowników operatora oraz pasażerów, nie wykonano więcej kontroli terenowych. Środki

z Funduszu nie mogły być przeznaczone na zwiększenie obsady kadrowej, a realizacja w optymalnym stopniu obowiązków ustawowych to konieczność utworzenia dodatkowego etatu. Zakres i częstotliwość tych kontroli mają zostać zintensyfikowane w przyszłości. Monitorowano świadczenie usług również poprzez pytanie mieszkańców Powiatu, korzystających z przewozów, a załatwiających inne sprawy w Starostwie, o ustną opinię na temat realizowanych przewozów.

(akta kontroli str. 133, 148)

1.8. W 2021 r. w Starostwie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 15 ustawy o Funduszu, prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat oraz wydatków objętych dopłatą. Dane ujęte w ewidencji księgowej dotyczące dochodów i wydatków finansowanych z Funduszu były zgodne z faktycznie zrealizowanymi.

(akta kontroli str. 149-151)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Starostwo przekazało Wojewodzie wszystkie wnioski o dopłatę z Funduszu wyłącznie drogą elektroniczną (tj. poprzez platformę e-PUAP), podczas gdy zgodnie z § 3 pkt 5 umów, należało je również przesłać w wersji papierowej na adres UW w Olsztynie.

Starosta wyjaśnił, że wnioski o dopłatę z Funduszu, składane były wyłącznie drogą elektroniczną z powodu panującej sytuacji epidemiologicznej związanej z koronawirusem, mając na uwadze bezpieczeństwo pracowników UW w Olsztynie, Starostwa, jak i pracowników operatora pocztowego. Umowy o dopłatę w formie dofinansowania zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej na rok 2022 r. dostosowane już zostały do powyższej sytuacji.

(akta kontroli str. 113-133)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez Starostwo dotacji z Funduszu. Powiat efektywnie i prawidłowo zrealizował dofinansowane zadania. Otrzymane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, określonym w art. 6 pkt 1 ustawy o Funduszu. Przyczyniły się one m.in. do zwiększenia liczby linii komunikacyjnych oraz ich długości. Wojewodzie terminowo przedłożono wnioski o dopłatę. W Starostwie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat oraz poniesionych wydatków. Ewidencja ta odzwierciedlała zrealizowane operacje. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieprzekazania do UW w Olsztynie wniosków o dopłatę w wersji papierowej.

OBSZAR

2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacja dochodów z tego tytułu

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W 2021 r. Starostwo otrzymało 41,7 tys. zł dotacji celowej z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP, co stanowiło 100% planowanych wydatków na ten rok oraz 106% dochodów wykonanych z tego tytułu w 2020 r. Dotacja ta została w 2021 r. wykorzystana w 99,8%, a kwota jej zwrotu wyniosła 55,70 zł.

(akta kontroli str. 152-153)

2.1.2. W 2021 r. koszty realizacji przez Starostwo zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami SP wyniosły 41,7 tys. zł, a kwota dotacji z budżetu na ich wykonanie (przy zwrocie 55,70 zł) pokrywała je w całości. W okresie tym Starosta nie występował do Wojewody z wnioskiem o zwiększenie kwoty dotacji na realizację ww. zadań.

(akta kontroli str. 153-154, 156-157)

2.1.3. Wykazane przez Starostwo w kwartalnych sprawozdaniach⁸ za 2021 r. kwoty wpływów, w tym dotacji, były równe dochodom i wydatkom ujętym w ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 155)

2.1.4. Powiat otrzymywał środki na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami co miesiąc, w kwotach od 2 tys. zł do 12,8 tys. zł. Starosta podał, iż środki ww. dotacji przekazane zostały Powiatowi w terminie umożliwiającym wykonanie zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami SP.

(akta kontroli str. 158-161)

2.1.5. W 2021 r. Powiat nie korzystał, na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹, z możliwości dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego mu świadczenia z tytułu dotacji celowej na ww. zadania, gdyż nie wystąpiły przesłanki określone w art. 49 ust. 5 ww. ustawy¹⁰.

(akta kontroli str. 162)

2.2.1. Zrealizowane w 2021 r. przez Powiat dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP wyniosły 896,3 tys. zł i były wyższe od wykonanych w 2020 r. o 473,4 tys. zł (o 112%). Najwyższe dochody uzyskano z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (428 tys. zł, tj. 47,7% dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP) i odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (383,3 tys. zł, tj. 42,8%).

Jak wyjaśnił Starosta, wyższe wykonanie dochodów w 2021 r. od dochodów wykonanych w 2020 r. z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP wynikało m.in. ze wzrostu wpływów z opłat za służebność przesyłu oraz udostępnienia nieruchomości na cele budowlane oraz wydłużenia terminu płatności za opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego za 2020 r. (do 31 stycznia 2021 r.), na podstawie art. 15j ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.¹¹

Na koniec 2021 r. kwota należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP, stanowiąca również kwotę zaległości, wyniosła 97,1 tys. zł, tj. 191,7% zaległości z 2020 r. Najwyższe zaległości powstały z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste – w kwocie 63,5 tys. zł (tj. 65,45% ogółu zaległości) oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo do własności – 18,5 tys. zł (19,06%). Stan zaległości na koniec 2021 r., w porównaniu do stanu z końca 2020 r. z ww. tytułów, zwiększył się odpowiednio o 44,5 tys. zł i 8,7 tys. zł.

⁸ Sprawozdania Rb-27S, Rb-50, Rb-28S w zakresie odpowiednio: wykonania dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, dotacji i wydatków związanych z wykonaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.

¹⁰ Dotacja była przekazywana w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonywanie zleconych zadań.

¹¹ Dz. U. 2021 poz. 2095, ze zm.

Starosta wyjaśnił, że wzrost zaległości wynikał głównie braku wpłat do 31 grudnia 2021 r. opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za 2021 r., której termin płatności upłynął 31 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 163-169)

2.2.2. Kwartalne sprawozdania budżetowe z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami¹² w ramach gospodarowania nieruchomościami za 2021 r. zostały sporządzone zgodnie z danymi zawartymi w ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 170)

2.2.3. W 2021 r. Starostwo potrącało 25% dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP¹³ na rzecz Powiatu, a pozostałą część (75%) przekazywało Wojewodzie. Udział Powiatu naliczony został prawidłowo, a środki przekazywane były Wojewodzie w terminie określonym w art. 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴, tj. według stanu środków określonego na 10-ty dzień miesiąca – w terminie do 15-go dnia danego miesiąca oraz na 20-ty dzień miesiąca – w terminie do 25-go dnia danego miesiąca.

(akta kontroli str. 163, 171-179)

2.2.4. W Starostwie naliczono i ewidencjonowano odsetki od nieterminowych płatności, nie później niż na koniec każdego kwartału. Było to zgodne z art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶.

(akta kontroli str. 180-253)

W Starostwie nie przeprowadzano kwartalnych analiz sald należności i nie egzekwowano od obsługi prawnej sporządzania półrocznych zestawień prowadzonych czynności sądowych, co było wymagane procedurą windykacyjną (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości, w pkt. 1).

(akta kontroli str. 254)

2.3.1. W wyniku prowadzonych działań windykacyjnych i egzekucyjnych Starostwo uzyskało w 2021 r. kwotę 15,2 tys. zł, co stanowiło 15,6% stanu zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP na koniec 2021 r. oraz 1,3% zaległości Powiatu ogółem.

(akta kontroli str. 255-264)

2.3.2. Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości i terminowości działań windykacyjnych objęto pięć zaległości w kwocie 27,3 tys. zł, tj. 28% ogółu zaległości z tego tytułu na koniec 2021 r. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej prowadzenia ww. czynności ustalono, że w stosunku do wszystkich dłużników Starostwo podejmowała działania w celu odzyskania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W przypadku czterech z nich

¹² Sprawozdanie Rb-27ZZ w zakresie wykonania planu dochodów budżetowych.

¹³ Tj. od wpływów osiągniętych ze sprzedaży oraz opłat pobieranych w związku z realizacją zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami SP.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, ze zm.

(na kwotę 23 tys. zł) dłużnicy, po wystosowanym przedsądowym wezwaniu do zapłaty, uregulowali należności. Działania windykacyjne nie były jednakże podejmowane niezwłocznie (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości, w pkt. 2).

(akta kontroli str. 265-288)

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

W 2021 r. Starosta wystosował jedno zawiadomienie o pomniejszeniu opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Zawiadomienie to wydano na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

(akta kontroli str. 289-290)

2.3.4. Starosta nie udzielał ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, tj. nie umarzał, nie odraczał ani nie rozkładał na raty należności pieniężnych.

(akta kontroli str. 290-292)

2.3.5. W 2021 r. w Starostwie nie wyksięgowywano z ksiąg rachunkowych zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 293)

2.3.6. Szczegółowe badanie, którym objęto pięć najstarszych zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na łączną kwotę 5 tys. zł (5,17 % stanu zaległości na koniec 2021 r.), wykazało m.in., że w przypadku czterech z nich prowadzono działania w celu ich odzyskania, a w przypadku jednej zaległości (na kwotę 44,06 zł) nastąpiło jej przedawnienie (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości, w pkt. 2).

(akta kontroli str. 294-298)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Starostwie nie przeprowadzano kwartalnych analiz sald należności, co było niezgodne z § 5 ust. 9 obowiązującej w Starostwie procedury windykacji. Według tego przepisu Wydział Finansowy sporządza kwartalne zestawienie sald należności cywilnoprawnych oraz ich analizę, którą przedkłada na posiedzeniu Zarządu Powiatu w Elblągu oraz Skarbnikowi i kierownikom komórek merytorycznych. Nie egzekwowano również od obsługi prawnej sporządzania półrocznych zestawień prowadzonych czynności sądowych, co było niezgodne z §7 ust. 4 ww. procedury.

Starosta wyjaśnił, że nie sporządzano dodatkowych zestawień sald należności cywilnoprawnych, wraz z jego analizą, z powodu odstępiania od przestrzegania zapisu w procedurze windykacji, który to stał się nieadekwatny do charakterystyki urzędu, co powodowało piętrzenie się czynności niewspółmiernych z efektami. W toku działalności bieżącej Wydziału Finansowego wypracowano inne metody analizy stanu kont należności cywilnoprawnych, polegające na analizie sporządzanych sprawozdań kwartalnych, zestawień obrotów i sald oraz omawianiu należności (w tym wymagalnych) na posiedzeniu Zarządu Powiatu, przy okazji przedkładania informacji o przebiegu wykonania budżetu Powiatu Elbląskiego oraz kształtowaniu się Wieloletniej Prognozy Finansowej za I półrocze oraz Sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Elbląskiego za rok poprzedzający rok bieżący. Starosta wyjaśnił również, że nie egzekwowano od

obsługi prawnej sporządzania zestawień prowadzonych czynności sądowych, z uwagi na odstępianie od przestrzegania procedury windykacyjnej (o czym poinformowano obsługę prawną ustnie), gdyż stało się to nieadekwatne do charakterystyki urzędu i powodowało piętrzenie się czynności niewspółmiernych z efektami. Starosta podał również, że opracowywany jest projekt zarządzenia zmieniający przepisy w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 165-169, 254)

2. Analiza próby zaległości w kwocie 27,3 tys. zł (28% ogółu zaległości na koniec 2021 r.) wykazała m.in., że wezwania do zapłaty wystawione zostały po upływie od dziewięciu miesięcy do trzech lat i trzech miesięcy od daty wymagalnej płatności. Było to niezgodne z § 5 ust. 4 procedury windykacji, która zobowiązywała do niezwłocznego wystawiania takich wezwań oraz naruszało postanowienia art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Cztery z ww. wezwań do zapłaty zaległości w kwocie 23 tys. zł wystosowano dopiero w trakcie kontroli NIK (tj. w styczniu 2022 r.). Badanie pięciu najstarszych zaległości wykazało ponadto, że w przypadku jednej należności (na kwotę 44,06 zł) zaniechano czynności windykacyjnych, co doprowadziło do jej przedawnienia¹⁷.

Starosta wyjaśnił, że w 2021 r. większą uwagę skupiono na dochodzeniu należności z tytułu kar pieniężnych za niedochowywanie terminu zawiadomienia o zbyciu/nabyciu bądź zarejestrowaniu pojazdu, które były pracochłonne. Zmiany kadrowe w Wydziale Finansowym również spowodowały, że przesunięty został termin wystawienia wezwań do zapłaty należności wymagalnych z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP.

(akta kontroli str. 165-169, 282-288, 294-298)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo prawidłowo wywiązywało się z zadania dotyczącego wykorzystania środków z dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i odprowadzania dochodów. Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na nieterminowym dochodzeniu należności z tego tytułu oraz na doprowadzeniu do przedawnienia jednej z nich.

V. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku z wyeliminowaniem nieprawidłowości, opisanej w ramach pierwszego obszaru kontroli w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków w tej sprawie. W związku ze stwierdzonymi pozostałymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu aktualizacji i dostosowania procedury windykacyjnej do aktualnych przepisów prawnych oraz jej niezwłocznego wdrożenia.
2. Niezwłoczne podejmowanie czynności windykacyjnych wobec zaległości z tytułu udostępniania nieruchomości SP i niedopuszczanie do ich przedawnienia.

¹⁷ Należność przedawniła się 31 grudnia 2013 r.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁸ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b 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 proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 23 marca 2022 r.

Kontroler:

Sebastian Helbrecht
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis

¹⁸ 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.