



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.001.08.2022

**Pan**  
**Stanisław Bielik**  
**Starosta Koniński**  
Starostwo Powiatowe w Koninie  
Aleje 1 Maja 9,  
62-510 Konin

# 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 realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana              | Starostwo Powiatowe w Koninie (dalej: Starostwo), Aleje 1 Maja 9, 62-510 Konin                 |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Stanisław Bielik, Starosta Koniński (dalej: Starosta), od 22 listopada 2018 r.                 |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>        |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Poznaniu   |
| Kontroler                           | Jakub Łakomecki, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LPO/15/2022 z 13 stycznia 2022 r. |

(akta kontroli str. 1)

## II. Cel i zakres kontroli

|                 |   |
|-----------------|---|
| Cel kontroli    | Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez Powiat Koniński <sup>2</sup> środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej <sup>3</sup> oraz dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacja dochodów z tego tytułu. |
| Zakres kontroli | Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku działań kontrolnych, polegających na analizie przyznania, wykorzystania i rozliczenia środków Funduszu oraz ww. dotacji.<br><br>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.</i>                                       |

## III. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

|                            |   |
|----------------------------|---|
| OCENA OGÓLNA               | Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie przez Powiat koniński 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 realizację dochodów z tego tytułu.   |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | Środki Funduszu w wysokości 2 452,8 tys. zł przekazane w 2021 r. przez Wojewodę Wielkopolskiego <sup>5</sup> , na realizację zadań w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, zostały wykorzystane przez Powiat zgodnie z przeznaczeniem. W wyniku wykorzystania środków Funduszu zwiększyła się dostępność przewozów autobusowych, poprzez przywrócenie 49 linii komunikacyjnych. Powiat terminowo i prawidłowo dokonał rozliczenia otrzymanej |

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dalej: Powiat.

<sup>3</sup> Dalej: Fundusz.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Dalej: Wojewoda.

dopłaty z Funduszu. W wymaganym stopniu uczestniczył we współfinansowaniu zadania, przeznaczając na ten cel środki stanowiące 15,73% wartości zadania.

Dotacja celowa z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa została wykorzystana przez Powiat zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczona. Uzyskane w 2021 r. należne dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa odprowadzane były na rachunek Wojewody terminowo i w prawidłowej wysokości. Działania windykacyjne w celu odzyskania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa były adekwatnie do ich wielkości, lecz podejmowane były z opóźnieniem. Na bieżąco nie weryfikowano zaległości pod kątem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty, w wyniku czego nie dokonywano bieżących odpisów aktualizujących należności przedawnione i nieściągalne. Stwierdzone nieprawidłowości, z uwagi na ich skalę i skutki, nie miały wpływu na sformułowanie tej oceny.

## **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Starosta złożył do Wojewody terminowo<sup>7</sup> wniosek o objęcie dopłatą<sup>8</sup> w 2021 r. realizacji zadań w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Przekazany wniosek był kompletny, lecz zawierał błędy dotyczące planowanej kwoty dofinansowania<sup>9</sup> w 2021 r. Dołączono do niego dokumenty potwierdzające dane i informacje w nim zawarte, zgodnie z art. 24 ust. 6 pkt 1- 5 i ust. 7 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej<sup>10</sup>, Powiat został wezwany przez Wojewodę do skorygowania wniosku o prawidłowo wyliczoną kwotę dofinansowania. Powiat terminowo<sup>11</sup> złożył skorygowany wniosek o objęcie dopłatą. Wnioskowana kwota dopłaty ze środków Funduszu wynosiła 2 452,8 tys. zł. Złożony wniosek dotyczył 49 linii komunikacyjnych o łącznej długości 1 739,1 km, które zgodnie z wymogiem art. 22 uof nie funkcjonowały, co najmniej trzy miesiące przed dniem jej wejścia w życie, tj. przed 18 lipca 2019 r.

Wojewoda pozytywnie rozpatrzył przedmiotowy wniosek, o czym poinformował Starostwo 17 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 44-105)

Umowa<sup>12</sup> o objęciu przewozów autobusowych dopłatą w 2021 r. ze środków Funduszu została zawarta 31 grudnia 2020 r. Przewidywała ona objęcie dopłatą

<sup>6</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>7</sup> W dniu 20 listopada 2020 r. W ogłoszeniu Wojewody z 3 listopada 2020 r. określono termin naboru: 4 – 24 listopada 2020 r.

<sup>8</sup> Wniosek został podpisany przez członków Zarządu Powiatu oraz kontrasygnowany przez Skarbnika.

<sup>9</sup> Wykazano kwotę dofinansowania w wysokości 27 zł.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 717 ze zm., dalej: uof.

<sup>11</sup> Przekazano 4 grudnia 2020 r., termin wyznaczony przez Wojewodę – 7 grudnia 2020 r.

<sup>12</sup> Nr 23.17/20 zawarta pomiędzy Wojewodą a Powiatem reprezentowanym przez członków Zarządu Powiatu, przy kontrasygnacie Skarbnika.

ze środków Funduszu (w wysokości 2 452,8 tys. zł)<sup>13</sup> 49 linii komunikacyjnych, przy zaangażowaniu środków własnych Powiatu w kwocie 457,7 tys. zł (tj. 15,72% ogółu kosztów zadania). Umowa spełniała wymogi wynikające z art. 13 ust. 3 pkt 1 i art. 27 ust. 2 uof. Zawarto w niej m.in. informacje o liniach komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe (w tym o ich długości i częstotliwości kursów), wielkości pracy eksploatacyjnej, terminie i sposobie przekazywania, rozliczenia oraz zwrotu dopłaty, zasadach składania wniosku o dopłatę.

(akta kontroli str. 106-154)

Na realizację ww. zadania w 2021 r. Powiat wydatkował środki w łącznej wysokości 2 910,6 tys. zł, z czego 2 452,8 tys. zł stanowiły środki dopłaty przekazanej przez Wojewodę (tj. 100% wartości dopłat z ww. umowy) a 457,7 tys. zł stanowiły środki własne Powiatu. Otrzymana dopłata w ramach środków Funduszu na 2021 r. została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Udział własny Starostwa w dopłacie do deficytu funkcjonowania w 2021 r. linii objętych umową wyniósł 457,7 tys. zł<sup>14</sup>, tj. 15,73% wartości udzielonej dopłaty<sup>15</sup>. Tym samym, spełniony został wymóg, określony w art. 23 ust. 2 pkt 1 uof<sup>16</sup>.

(akta kontroli str. 41-43, 325-326)

Powiat Koniński zawarł z dwoma operatorami<sup>17</sup> umowy świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na liniach wskazanych, objętych dopłatą. Powiat wywiązał się tym samym z wymogu określonego w art. 23 ust. 2 pkt 2 uof. Umowy spełniały przesłanki określone w art. 25 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>18</sup>. Wszystkie umowy zostały zawarte na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 238-319)

Wszystkie wnioski o dopłatę w 2021 r. zostały przekazane Wojewodzie w 2021 r. w terminach określonych w § 4 pkt 3 umowy o objęcie dopłatą. Sporządzone zostały prawidłowo<sup>19</sup>, zawierały niezbędne dane i dokumenty wymagane umową. Do wniosków załączano faktury wystawiane przez operatorów, potwierdzające wysokość poniesionych kosztów. W 2021 r. Wojewoda dwukrotnie wezwał<sup>20</sup> Starostę do uzupełnienia<sup>21</sup> lub korekty wniosków o dopłatę (za m-c marzec i lipiec)<sup>22</sup> z uwagi na wykazanie błędnej sumy dopłat otrzymanych od początku roku lub zerowych kwot dopłaty dla 25 linii niekursujących w okresie przerwy wakacyjnej (w umowie nie zawarto zapisów o niekursowaniu linii w niektórych okresach czasu). Uzupełnione lub skorygowane wnioski zostały przekazane<sup>23</sup> do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. W związku z wezwaniem o uzupełnienie wniosku o dopłatę dokonano również zmiany umowy o objęcie dopłatą<sup>24</sup>.

(akta kontroli str. 197-237)

<sup>13</sup> Kwota dopłaty stanowiła iloczyn ogólnej liczby wozokilometrów dla linii objętych wnioskiem o dopłatę (817 617,40 wozokilometrów) oraz stawki dopłaty określonej w art. 30A uof (3,00zł/1 wozokilometr).

<sup>14</sup> Rzeczywisty wkład własny Powiatu był o 0,16 zł większy niż wykazany na etapie składania wniosku o objęcie dopłatą oraz zawartej umowie.

<sup>15</sup> Powyższe wartości zweryfikowano poddając analizie wszystkie faktury stanowiące podstawę do uruchomienia kolejnych transz dopłaty.

<sup>16</sup> Warunkiem otrzymania dopłaty było sfinansowanie ze środków własnych organizatora części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10%.

<sup>17</sup> Umowy nr WK.7140.48.2020, nr WK.7140.49.2020 oraz nr umowa nr WK.7140.50.2020.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1371 ze zm., dalej: utz.

<sup>19</sup> Według wzoru stanowiącego załącznik do umowy.

<sup>20</sup> W dniach odpowiednio: 2 kwietnia 2021 r. i 3 sierpnia 2021 r.

<sup>21</sup> O zamieszczenie stosownej informacji w wniosku o dopłatę oraz zawarcie aneksu do umowy o objęcie dopłatą.

<sup>22</sup> Na podstawie art. 14 ust. 5 pkt 2 uof.

<sup>23</sup> Odpowiednio: 8 kwietnia 2021 r. i 5 sierpnia 2021 r.

<sup>24</sup> Aneks do umowy został zawarty 15 września 2021 r.

Dopłaty z Funduszu przekazywane były przez Wojewodę na wskazany w umowie rachunek bankowy Starostwa, w wysokościach wynikających z harmonogramu płatności (stanowiącego załącznik nr 2 do umowy o objęcie dopłatą). Wojewoda przekazywał dopłaty po zweryfikowaniu wniosków, w terminie wynoszącym średnio 15 dni<sup>25</sup>, przy czym najkrótszy termin przekazania środków wynosił sześć dni (dopłata za sierpień 2021 r.), a najdłuższy termin wyniósł 20 dni (dopłata za grudzień 2021 r.).

(akta kontroli str. 151, 197, 327)

W badanym okresie Powiat terminowo<sup>26</sup> i prawidłowo dokonał rozliczenia otrzymanej dopłaty z Funduszu. Zgodnie z § 4 ust. 8 umowy o objęcie dopłatą, po rozliczeniu zrealizowanych usług przewozowych i dokonaniu płatności, Powiat przekazywał Wojewodzie dokumenty potwierdzające wykonanie pracy przewozowej przez operatora, wskazanej w kolejnym wniosku o dopłatę za dany okres rozliczeniowy<sup>27</sup>. Sprawozdanie końcowe z realizacji zadania zostało sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do umowy o dopłatę i przekazane terminowo<sup>28</sup> do Wojewody. Dane wykazane w sprawozdaniu były rzetelne. Z rozliczenia wynikało, że całkowite wydatki poniesione na realizację tego zadania wyniosły 2 910,6 tys. zł, w tym z otrzymanej dopłaty pokryto wydatki w wysokości 2 452,8 tys. zł (tj. 100% otrzymanej dopłaty), a pozostałe wydatki w wysokości 457,7 tys. zł zostały sfinansowane ze środków własnych.

(akta kontroli str. 325-326, 330, 352-460)

Powiat nie dokonywał zwrotu środków z dopłaty. W dniu 3 stycznia 2022 r. odprowadzone zostały na rachunek bankowy Wojewody odsetki w wysokości 5,47 zł naliczone od środków dopłaty z Funduszu zgromadzonych na oprocentowanym rachunku bankowym, zgodnie z umową o objęcie dopłatą. Do dnia zakończenia kontroli NIK<sup>29</sup> nie zostały stwierdzone przesłanki, o których mowa w art. 17 ust. 7 uof, do wydania przez Wojewodę decyzji administracyjnej określającej termin i kwotę dopłaty przypadającą do zwrotu.

(akta kontroli str. 330)

W wyniku wykorzystania przez Powiat środków z Funduszu zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych. Przywrócone zostały bowiem połączenia na 49 liniach komunikacyjnych, o łącznej długości 1 739 km. W trakcie jednego przejazdu<sup>30</sup> na liniach objętych dopłatą autobusy zatrzymywały się na 1 459 przystankach<sup>31</sup>. Na 40 liniach kursy odbywały się od poniedziałku do piątku, dziewięć linii komunikacyjnych obsługiwało połączenia również w soboty, a sześć linii - także w niedziele i święta. Najkrótsza przywrócona linia komunikacyjna liczyła osiem kilometrów oraz osiem postojów<sup>32</sup>, najdłuższa przywrócona trasa liczyła 107,5 km oraz 96 postojów<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 352-460)

---

<sup>25</sup> Tj. od daty złożenia wniosku wpływu do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego do wpływu środków na rachunek Powiatu.

<sup>26</sup> W terminach wynikających z umowy o dopłatę.

<sup>27</sup> W szczególności kopie faktur, rachunków lub innych dokumentów finansowych potwierdzających rozliczenia dopłaty oraz wydatkowanie środków finansowych (przelewy bankowe, wyciągi bankowe dotyczące płatności dokonanych w ramach zadania).

<sup>28</sup> Przekazano 31 stycznia 2022 r.

<sup>29</sup> Do 11 marca 2022 r.

<sup>30</sup> Jako jeden przejazd należy rozumieć jeden przejazd w obydwie strony.

<sup>31</sup> Co daje średnio jeden przystanek na 1,19 kilometra trasy oraz 29 przystanków na jedną linię.

<sup>32</sup> Linia nr 3010126U.

<sup>33</sup> Linia nr 3010552U.

W badanym okresie Powiat nie przeprowadzał kontroli realizacji umów w zakresie publicznego transportu zbiorowego u operatorów. Z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Komunikacji Starostwa wynika, że kontrole u operatorów nie były przeprowadzane w związku z zagrożeniem epidemicznymi trwającą epidemią COVID-19. Dodał, że nadzór nad realizacją umów prowadzony był na bieżąco m.in. poprzez weryfikację informacji składanych w comiesięcznych rozliczeniach, sygnałów telefonicznych od mieszkańców oraz skarg w tym zakresie wpływających do Starostwa od mieszkańców i operatorów linii. W 2021 r. dokonano kilkakrotnie sprawdzania punktualności przewozów na losowo wybranych przystankach na różnych liniach<sup>34</sup>, co zostało potwierdzone podpisem przez kierowców autobusów. Zarówno pracownicy Starostwa, jak i operatorzy nie odnotowali skarg i reklamacji dotyczących funkcjonowania linii komunikacyjnych objętych dopłatą.

(akta kontroli str. 320-324)

W Starostwie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat z Funduszu oraz wydatków objętych dopłatą, stosownie do art. 15 uof oraz § 11 umowy o objęcie dopłatą. Sposób prowadzenia ww. ewidencji pozwalał na identyfikację poszczególnych operacji finansowych. Dane w ewidencji księgowej były zgodne z kwotami otrzymanych środków i dokonanych wydatków. Dowody księgowe stanowiące podstawę dokonania wydatków były sprawdzane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, oraz zatwierdzane do wypłaty przez osoby upoważnione.

(akta kontroli str. 327-328, 331-351)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia wykorzystanie przez Powiat środków z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Otrzymane środki Funduszu zostały wykorzystane w 2021 r. przez Powiat zgodnie z przeznaczeniem i pozwoliły na utrzymanie 49 linii komunikacyjnych. Powiat w wymaganym stopniu uczestniczył we współfinansowaniu zadania. Wnioski o dopłaty składane były terminowo, a środki przekazywane były w sposób umożliwiający terminową realizację zadania. Terminowo złożono Wojewodzie również sprawozdanie końcowe z realizacji zadania dofinansowanego ze środków Funduszu.

OBSZAR

## **2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacja dochodów z tego tytułu.**

Opis stanu  
faktycznego

2.1 W 2021 r. Powiat otrzymał dotację na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości 162,1 tys. zł<sup>35</sup>, w tym na utrzymanie nieruchomości w wysokości 16,0 tys. zł i obsługę administracyjną w kwocie 109,0 tys. zł. W trakcie 2021 r. zwiększono dotację w łącznej kwocie 478,9 tys. zł<sup>36</sup> (tj. o 74,7%) środkami z rezerwy celowej

<sup>34</sup> W dniach: 17 lutego 2021 r., 23 marca 2021 r., oraz 5 sierpnia 2021 r.

<sup>35</sup> W ramach rozdysonowania przez Wojewodę dotacji po ogłoszeniu ustawy budżetowej na 2021 r.

<sup>36</sup> Plan dotacji zwiększono na podstawie uchwał w sprawie dokonania zmian w budżecie Powiatu Konińskiego na rok 2021: nr XXII/201/2021 Rady Powiatu Konińskiego z 30 marca 2021 r., nr XXVII/238/2021 Rady

na uzupełnienie wydatków na gospodarkę nieruchomościami w kwocie 22,5 tys. zł<sup>37</sup> oraz w kwocie 456,4 tys. zł na obsługę administracyjną zadania. Łącznie Powiat otrzymał w 2021 r. dotację na realizację ww. zadań w łącznej wysokości 641,0 tys. zł.

Z otrzymanej dotacji Starostwo wykorzystało 637,1 tys. zł (tj. 99,4% planu). Pokryte ze środków dotacji wydatki dotyczyły kosztów administracyjnych, zakupu materiałów i wyposażenia, zakupu usług (w tym remontowych) oraz kosztów postępowań sądowych i prokuratorskich. Niewykorzystane środki z dotacji w wysokości 3,9 tys. zł zwrócono 31 grudnia 2021 r. na rachunek bankowy Wojewody. Niepełne wykorzystanie środków z dotacji wynikało głównie z niższych niż zaplanowano wydatków na obsługę administracyjną zadania.

Ponadto, poniesiono wydatki w kwocie 10,2 tys. zł na zadania własne Powiatu związane z gospodarką nieruchomościami.

(akta kontroli str. 470, 837-840)

Powiat otrzymał środki na zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości umożliwiającej ich prawidłową realizację. Wydatki w ramach wykonania zadań zleconych zostały w całości pokryte ze środków przekazanej dotacji. Wydatki poniesiono zgodnie z przeznaczeniem na obsługę administracyjną zadania w wysokości 562,1 tys. zł, na zarządzanie i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa w wysokości 55,4 tys. zł<sup>38</sup> oraz na zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa w wysokości 19,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 470)

W sprawozdaniach jednostkowych<sup>39</sup> Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Powiatu za poszczególne kwartały 2021 r. oraz Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2021 r. wykazano kwoty wykonania dotacji równe rzeczywistym wpływom, pomniejszonym o zwrot dotacji. Kwoty wykazane w tych sprawozdaniach budżetowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 471-478, 482-495, 557-580)

W sprawozdaniach jednostkowych<sup>40</sup> Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2021 r. oraz Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2021 r. wykazano wydatki na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami w wysokościach wynikających z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 471-478, 482-495, 557-580)

W 2021 r. środki dotacji celowej na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami były przekazywane Powiatowi w sposób umożliwiający pełne

---

Powiatu Konińskiego z 29 października 2021 r. oraz nr XXVIII/247/2021 Rady Powiatu Konińskiego z 1 grudnia 2021 r

<sup>37</sup> Z przeznaczeniem na regulowanie stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa, pokrycie kosztów aktualizacji opłat za trwałe zarząd i wieczyste użytkowanie oraz na sporządzenie operatów szacunkowych w celu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i operatów szacunkowych odszkodowawczych.

<sup>38</sup> M.in. na utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa (15,4 tys. zł), regulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa – 9,3 tys. zł, sporządzenie operatów szacunkowych na potrzeby gospodarowania mieniem (21,7 tys. zł) i aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego – 9,0 tys. zł.

<sup>39</sup> W zakresie danych wykazanych w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami.

<sup>40</sup> Ibidem.

i terminowe wykonanie zadań. Analiza transz dotacji i wydatków z nich pokrytych za poszczególne miesiące 2021 r., wykazała, że przekazane Powiatowi środki dotacji umożliwiły realizację zadania bez konieczności angażowania środków własnych Powiatu. W związku z powyższym, Powiat nie korzystał z możliwości dochodzenia należnego mu świadczenia w postępowaniu sądowym, o której mowa w art. 49 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 470, 545-548)

2.2. W 2021 r. dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zrealizowano w wysokości 2 248,9 tys. zł i były one wyższe od uzyskanych w 2020 r. o 237,3 tys. zł (tj. o 11,8%). Wynikało to głównie z aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz naliczonych opłat na podstawie decyzji o przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Głównymi źródłami dochodów, podobnie jak w roku poprzednim, były wpływy z opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości – 1 758,4 tys. zł (78,2% ogółu dochodów), z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości – 222,1 tys. zł (9,87% ogółu dochodów) oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 205,1 tys. zł (9,12% ogółu dochodów).

Należności pozostałe do zapłaty z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na koniec 2021 r. wyniosły 183,4 tys. zł i były wyższe o 127,0 tys. zł od stanu należności na koniec 2020 r. (tj. o 225,3%). Stanowiły one jednocześnie zaległości i na koniec 2021 r. wyniosły 183,4 tys. zł. Dotyczyły one w głównej mierze nieuiszczonych opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (130,9 tys. zł) i należnych odsetek (18,3 tys. zł) oraz zaległości z różnych dochodów z tytułu gospodarowania mieniem<sup>42</sup> (23,4 tys. zł.) W porównaniu do roku ubiegłego zaległości wzrosły o 127 tys. zł, w tym z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości o 122,3 tys. zł. Spowodowane to było głównie zmianą terminu wnoszenia opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego za 2020 r. (z 31 marca 2020 r. na 31 styczeń 2021 r.), wprowadzoną przepisem zawartym w art. 15j ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>43</sup>.

(akta kontroli str. 469)

Kontrola poprawności sprawozdania jednostkowego Rb-27ZZ<sup>44</sup>z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2021 r. wykazała, że sporządzone ono zostało terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 479-540)

Analiza należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, ujawniła wykazywanie w ewidencji księgowej należności przedawnionych lub nieściągalnych (wątpliwych do odzyskania) z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 742-743)

<sup>41</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1672.

<sup>42</sup> Sklasyfikowane w § 0970.

<sup>43</sup> Dz.U. poz. 1842, dalej: ustawa o Covid-19.

<sup>44</sup> W zakresie danych wykazanych w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami.



W 2021 r. odprowadzono na rachunek bankowy Wojewody dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w łącznej wysokości 1 217,7 tys. zł, tj. w części należnej dla budżetu państwa wynoszącej 75%<sup>45</sup> osiągniętych dochodów. Pobrane dochody przekazywane były Wojewodzie przez Powiat w prawidłowych wysokościach i w terminach wynikających z art. 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>46</sup> wraz z należnymi odsetkami pobranymi od dłużników z tytułu nieterminowo regulowanych należności związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, stosownie do art. 255 ust. 1 pkt 1 ufp.

Na rzecz Powiatu, Starostwo potrąciło ww. dochody w wysokości 558,7 tys. zł, stanowiące 25% ogółu uzyskanych dochodów. Udział Powiatu został naliczony zgodnie z zasadami określonymi w art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>47</sup>.

(akta kontroli str. 496-500, 541-543)

W Starostwie prowadzono systematycznie kontrolę terminowości wpłat należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a w przypadku braku płatności, co najmniej raz na koniec kwartału. Odsetki naliczane były w momencie uregulowania zaległości, a w przypadku braku wpłat naliczane i księgowane były na koniec każdego kwartału, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp oraz § 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 Polskiej<sup>48</sup>.

(akta kontroli str.584)

2.3. W wyniku prowadzonych działań windykacyjnych i egzekucyjnych w 2021 r. Powiat wyegzekwował należności wymagalne w łącznej wysokości 355,5 tys. zł (w tym 351,2 tys. zł z tytułu należności głównych oraz 4,2 tys. zł z tytułu naliczonych odsetek). Największe wpływy związane z prowadzoną windykacją uzyskano z uregulowanych opłat za użytkowanie wieczystego nieruchomości – 324,5 tys. zł, co stanowiło 91,3% ogólnej kwoty wyegzekwowanych w 2021 r. zaległości. W 2021 r. wystawiono do dłużników 257 wezwań do zapłaty, z tego m.in. 135 z tytułu zaległych opłat za użytkowania wieczyste i 119 z tytułu zaległych opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

(akta kontroli str. 583)

Badaniem objęto prawidłowość i skuteczność prowadzonych działań windykacyjnych w odniesieniu do pięciu dłużników, których zaległości wobec Powiatu w 2021 r. wyniosły 116,3 tys. zł (a naliczone odsetki wyniosły 4 tys. zł). Dotyczyły one zaległości z tytułu należnych opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości za lata 2020-2021<sup>49</sup>. W wyniku prowadzonych działań, Powiat odzyskał należności główne w wysokości 31,0 tys. zł<sup>50</sup>, co stanowiło 8,8% należności odzyskanych w wyniku działań egzekucyjnych wraz z odsetkami w kwocie 0,1 tys. zł (tj. 3,3% ogółu należnych odsetek). Badanie wykazało,

<sup>45</sup> Za wyjątkiem dochodów z tytułu wyegzekwowanych kosztów upomnień (§ 0640) oraz różnych dochodów (§ 0970), w których dochód Skarbu Państwa wynosił 95% wpływów, a 5% wpływów dochód Powiatu.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm., dalej: ufp.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm., dalej: ugn.

<sup>48</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

<sup>49</sup> Zgodnie z art. 71 ust 4 ugn opłaty roczne wnosi się w terminie do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. a na podstawie art. 15j ustawy o Covid-19 opłatę roczną za 2020 r należało wnieść do 31 stycznia 2021 r.

<sup>50</sup> Stanowiło to 16,9% zadłużenia wg stanu na 31 grudnia 2021 r.

że podejmowane w Starostwie działania zmierzające do odzyskania należności były adekwatne do wielkości zadłużenia, lecz prowadzono je z opóźnieniem<sup>51</sup>.

(akta kontroli str.656-670, 673-723)

W 2021 r. Starosta nie występował do Wojewody z wnioskiem, o zgodę na zawarcie ugody<sup>52</sup> w sprawie spornej należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, ani nie zawierał ugód w sprawie spornych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 581-582)

W 2021 r. Starosta nie udzielał ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, z zastosowaniem art. 15zzze ust. 1 i 2 ustawy o Covid-19<sup>53</sup>.

(akta kontroli str. 582)

W 2021 r. w Starostwie nie dokonywano spisania przedawnionych i nieściągalnych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Analiza należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, nierozliczonych na koniec 2021 r., wykazała, że w ewidencji księgowej (na 31 grudnia) ujęte były należności przedawnione i nieściągalne z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na łączną kwotę 17,0 tys. zł (w tym należności główne – 7,5 tys. zł oraz odsetki 10,4 tys. zł<sup>54</sup>). Należności te zostały wykazane w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S i Rb-27ZZ za 2021 r. W stosunku do tych należności nie dokonano w 2021 r. odpisu aktualizującego<sup>55</sup>.

(akta kontroli str. 582, 671-672, 742-765)

W 2021 r. Starosta skierował do Wojewody jeden wniosek<sup>56</sup> o wyrażenie zgody na umorzenie należności z powodu ich nieściągalności. Dotyczył on trzech dłużników, z których dwóch zostało wykreślonych z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), a wobec trzeciego umorzono postępowanie komornicze ze względu na bezskuteczność egzekucji. W odpowiedzi, Wojewoda<sup>57</sup> wskazał, że z treści wniosku nie wynikało, iż przeprowadzono postępowania w celu ustalenia sytuacji finansowej i majątkowej dłużników, następców prawnych oraz okoliczności faktycznych i prawnych istotnych dla podjęcia rozstrzygnięcia, a także poinformował o konieczności składania indywidualnych wniosków w sprawie konkretnych dłużników i ich należności (osobno dla każdej należności) z uwagi na indywidualny charakter rozpatrywanych spraw. Z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Finansowego wynika, że Starosta skierował w okresie 9-10 marca 2022 r. do Wojewody indywidualne wnioski o umorzenie zaległości nieściągalnych dotyczące tych trzech dłużników.

(akta kontroli str.724-741, 820-836)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w kwocie 116,3 tys. zł od pięciu dłużników podjęte

<sup>51</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>52</sup> O której mowa w art. 54a ufp

<sup>53</sup> Od 31 marca 2020 r. udzielenie ulg, tj. umarzenie, odraczenie lub rozłożenie na raty płatności należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami nie wymaga zgody Wojewody.

<sup>54</sup> Powyższe należności dotyczyły 19 dłużników.

<sup>55</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>56</sup> 19 listopada 2021 r.

<sup>57</sup> 20 grudnia 2021 r.

zostały w Starostwie z nieuzasadnioną zwłoką, co naruszało zasady gospodarowania środkami publicznymi określone w art. 42 ust. 5 ufp. W wyniku wezwań do zapłaty<sup>58</sup> skierowanych do dłużników 27 maja 2021 r., dwóch z nich częściowo uregulowało zaległości<sup>59</sup> na kwotę 31,0 tys. zł a pozostali, do 31 grudnia 2021 r. nie dokonali żadnej wpłaty (ich zaległości wynosiły 85,3 tys. zł). Stwierdzono, że podjęcie działań w celu skierowania spraw na drogę postępowania sądowego nastąpiło w tych przypadkach po upływie od 124 do 142 dni od dnia doręczenia wezwań dłużnikom (lub ich zwrotu do Starostwa). Dokumenty niezbędne do skierowania na drogę sądową pozwów o zapłatę przekazano radcy prawnemu w okresie od 20 do 28 października 2021 r., natomiast pozwы o zapłatę ww. należności zostały skierowane do sądu w okresie od 16 do 22 lutego 2022 r. (tj. po upływie od 112 do 120 dni od dnia przekazania dokumentacji do Biura Prawnego). Działanie takie było sprzeczne z § 3<sup>60</sup> i 4 ust. 1<sup>61</sup> zarządzenia nr 111/2012 Starosty Konińskiego z 29 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia procedur windykacji należności Skarbu Państwa i Powiatu Konińskiego w Starostwie Powiatowym w Koninie. Z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Finansowego wynika, że opóźnienie w przekazaniu dokumentacji do radcy prawnego spowodowane było dłuższą nieobecnością pracownika prowadzącego windykację należności oraz nadmiarem obowiązków. Z kolei, Koordynator Biura Prawnego wyjaśnił, że opóźnienie w skierowaniu pozwów do sądu spowodowane było koniecznością weryfikacji wniosków oraz uzupełniania ewentualnych braków przekazanej dokumentacji.

(akta kontroli str. 586-592, 656-670, 673-723, 792-812)

NIK wskazuje, że dokumenty przekazane do Biura Prawnego zawierały informacje<sup>62</sup> niezbędne do skierowania spraw na drogę postępowania sądowego. Jediną nową informacją pozyskaną w trakcie uzupełniania dokumentacji było ustalenie numerów ksiąg wieczystych nieruchomości co, zdaniem NIK, nie wymagało tak długiego okresu (ok. czterech miesięcy).

2. W 2021 r. w Starostwie w odniesieniu do należności przedawnionych i nieściągalnych w łącznej kwocie 7,3 tys. zł<sup>63</sup> z lat poprzednich, o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, nie dokonano odpisów aktualizujących, doprowadzających wartość tych należności w ewidencji księgowej do ich realnej wartości<sup>64</sup>, czym naruszono wymóg określony w art. 35b ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>65</sup>. Należności te dotyczyły 17 dłużników, z których ośmiu zmarło, a Starostwo nie posiadało wiedzy o następcach prawnych, wobec trzech dłużników wydane zostało postanowienie komornicze stwierdzające bezskuteczność egzekucji a w pięciu przypadkach, koszty postępowania egzekucyjnego (sądowego i komorniczego)

<sup>58</sup> Jedno wezwanie do zapłaty zostały odebrane przez dłużnika 30 maja 2021r., pozostałe cztery po dwukrotnym awizowaniu, zwrócono do Starostwa (nadawcy) w okresie 16 – 22 czerwca 2021 r.

<sup>59</sup> Jeden dłużnik uiścił należności w 25,8 tys. zł (tj. 96,3% zaległości) a drugi w kwocie 5,2 tys. zł (49,9% zadłużenia).

<sup>60</sup> Stanowi on, że w razie nieuiszczenia należności przez dłużnika w terminie wskazanym w wezwaniu do zapłaty, Wydział Finansowy Starostwa przekazuje do radcy prawnego dokumenty niezbędne do skierowania do sądu pozwu o zapłatę.

<sup>61</sup> Zgodnie z tym przepisem, radca prawny kieruje do sądu pozew o zapłatę niezwłocznie po otrzymaniu kompletnej dokumentacji z Wydziału Finansowego

<sup>62</sup> Informacje te zostały zawarte w skierowanych w lutym 2022 r. pięciu pozwach sądowych, a tożsamy zestaw dokumentów został przekazany 4 lutego 2022 r. Inspektorowi prowadzącemu kontrolę w Starostwie.

<sup>63</sup> W tym 3,1 tys. zł – należność główna a 4,2 tys. zł – odsetki.

<sup>64</sup> Należności o których mowa w punkcie 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>65</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm., dalej uor.

znacząco przewyższyłyby kwotę zadłużenia<sup>66</sup>. Naczelnik Wydziału Finansowego wyjaśniła, że ww. odpisy aktualizacyjne dokonywane są raz w roku, do dnia sporządzenia sprawozdania finansowego.

NIK wskazuje, że należności te uległy przedawnieniu bądź zostały uznane za nieściągalne w latach poprzednich, tym samym, odpisu należało dokonać na bieżąco, mając na względzie dyspozycję art. 24 ust. 1 i 2, a także art. 7 ust. 1 uor (zasada ostrożnej wyceny aktywów).

(akta kontroli str. 479-480, 671-672, 742-765, 823-824)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami oraz realizację dochodów z tego tytułu.

Otrzymana przez Powiat dotacja z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczona. Środki z dotacji przekazywano w wysokościach umożliwiającą prawidłową realizację ww. zadań. Dochody należne Skarbowi Państwa z tytułu gospodarowania nieruchomościami uzyskane w 2021 r. zostały terminowo i w prawidłowej wysokości odprowadzone na rachunek Wojewody. Badanie działań windykacyjnych, którym objęto zaległości w kwocie 116,3 tys. zł wykazało, że przewidziane prawem działania zmierzające do wyegzekwowania zaległości w Starostwie podejmowano z nieuzasadnioną zwłoką. Brak odpisów aktualizacyjnych należności przedawnionych z ewidencji księgowej, z uwagi na ich skalę i skutki, nie miały wpływu na sformułowanie tej oceny.

## V. Wnioski

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

#### Wnioski

1. Bezwzględne podejmowanie działań w zakresie windykacji zaległości Skarbu Państwa oraz przestrzeganie wewnętrznych procedur w tym zakresie.
2. Dokonanie weryfikacji zaległości w celu ustalenia należności kwalifikujących się do objęcia odpisem aktualizacyjnym, stosownie do zasad określonych w ustawie o rachunkowości.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>67</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

<sup>66</sup> Najmniejsza z tych należności wynosiła 0,05 zł, najwyższa 83,87 zł.

<sup>67</sup> 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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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.

Poznań, dnia 25 marca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Jakub Łakomecki  
starszy inspektor kontroli państwowej

z up. p.o. Wicedyrektor