



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.001.04.2022

Krzysztof Lis
Starosta Szczecinecki

Starostwo Powiatowe
ul. Warcisława IV 16
78-400 Szczecinek

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 Szczecinku ul. Warcisława IV 16, 78-400 Szczecinek ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Lis Starosta Szczecinecki ² od 28 listopada 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ⁴
Kontrolerzy	1. Sławomir Żudro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/4/2022 z 3 stycznia 2022 r. 2. Maciej Mikulski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/2/2022 z 5 stycznia 2022 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, rzetelności i gospodarności wykorzystania środków z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej ⁵ oraz dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacji 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 dopłat z FRPA oraz ww. dotacji, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania tych środków. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego.</i>

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykorzystanie środków z FRPA oraz dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa ⁷ i realizacji dochodów z tego tytułu.
---------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

⁴ Dalej: NIK.

⁵ Dalej: FRPA.

⁶ 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.

⁷ Dalej: SP.

Objęte badaniem środki FRPA w łącznej wysokości 326 376 zł, przekazane w 2021 r. w wyniku zawarcia dwóch umów przez Wojewodę Zachodniopomorskiego⁸ na realizację zadań w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i zapewniły utrzymanie pięciu linii komunikacyjnych. Powiat Szczecinecki⁹ w wymaganym stopniu uczestniczył we współfinansowaniu zadania, przeznaczając na ten cel środki własne stanowiące odpowiednio 18,8%¹⁰ i 23,1%¹¹ jego wartości. Nierzetelnie rozliczono natomiast w sprawozdaniach kwartalnych kwotę wykorzystanej dopłaty z FRPA, zwyżając jej wartość o 7 625,91 zł. W umowie zawartej z przewoźnikiem nie zawarto ponadto zapisów dotyczących zasad rozliczeń za realizację usług w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora.

Dotacja celowa z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami SP została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i rzetelnie rozliczona. Prawidłowo ustalano udział Powiatu w uzyskanych dochodach, a należna SP kwota pobranych dochodów odprowadzana była na rachunek dysponenta części budżetu państwa terminowo i we właściwych kwotach. Kwartalne i roczne sprawozdania budżetowe sporządzane były terminowo, zgodnie z ewidencją księgową, jednak należności wykazane w sprawozdaniach Rb-27ZZ nie oddawały rzeczywistego stanu należności pozostałych do zapłaty. Stwierdzono bowiem, że w księgach rachunkowych Starostwa wykazywane były należności od podmiotów nieistniejących oraz należności nieściągalne w łącznej kwocie 77 937,95 zł. W Starostwie nie dochowano ponadto należytej staranności przy prowadzeniu działań windykacyjnych wobec ośmiu dłużników, skutkiem czego należności na łączną kwotę 89 596,32 zł przedawniły się, a wobec dwóch dłużników posiadających zaległości na łączną kwotę 26 846,02 zł czynności windykacyjne były prowadzone opieszale. Nie weryfikowano także zaległości pod kątem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty, w wyniku czego nie dokonywano odpisów aktualizujących należności.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Wykorzystanie środków z FRPA.

Opis stanu faktycznego

1. Starosta złożył do Wojewody dwa wnioski o objęcie w 2021 roku dopłatą realizacji zadań w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Wpłynęły one do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie¹² odpowiednio 24 listopada 2020 r.¹³ i 9 września 2021 r.¹⁴, tj. w terminach wskazanych w trybie art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej¹⁵. Wnioski były kompletne i zawierały elementy wymienione w art. 24 ust. 6 ustawy o FRPA, tj. nazwę organizatora i numer NIP,

⁸ Dalej: Wojewoda.

⁹ Dalej: Powiat.

¹⁰ Umowa nr 19/IR/FRPA/2021 z 31 grudnia 2020 r.

¹¹ Umowa nr 57/IR/FRPA/2021 z 8 października 2021 r.

¹² Dalej: ZUW.

¹³ Dalej: wniosek nr 1.

¹⁴ Dalej: wniosek nr 2.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm.; dalej: ustawa o FRPA.

informację o liniach komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe, planowaną wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach wykonywaną na każdej z ww. linii oraz informację o planowanej kwocie deficytu każdej ww. linii. Do wniosków dołączono dokumenty potwierdzające dane i informacje w nich zawarte, zgodnie z wymogiem art. 24 ust. 7 ustawy o FRPA. Wnioski zostały podpisane przez Starostę oraz kontrasygnowane przez Skarbnika.

Starosta z własnej inicjatywy 30 listopada 2020 r. złożył korektę wniosku nr 1 dotyczącą zwiększenia dni kursowania dla jednej linii i zmniejszenia ceny za wozokilometr dla dwóch linii.

(akta kontroli str. 5-55, 80)

Planowana przez Powiat kwota dofinansowania w 2021 roku wynosiła 326 376 zł (z czego: 280 296 zł we wniosku nr 1 oraz 46 080 zł we wniosku nr 2) i dotyczyła ogółem pięciu linii komunikacyjnych o łącznej długości 162 km (w tym: czterech linii o długości łącznej 132 km we wniosku nr 1 oraz jednej linii o długości 30 km we wniosku nr 2), które zgodnie z wymogiem art. 22 ustawy o FRPA nie funkcjonowały, co najmniej trzy miesiące przed dniem jej wejścia w życie, tj. przed 18 lipca 2019 r.

Przekazane do Wojewody wnioski o objęcie dopłatą zostały rozpatrzone pozytywnie. Informacje o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków zostały umieszczone przez Wojewodę na stronie ZUW odpowiednio 9 grudnia 2020 r. i 16 września 2021 r.

(akta kontroli str. 5-55, 80, 297-301)

2. Powiat zawarł z Wojewodą umowy o dopłatę w 2021 r. ze środków FRPA:

- 31 grudnia 2020 r.¹⁶ na uruchomienie czterech linii (łączna maksymalna kwota dopłaty przewidziana w umowie wyniosła 280 296 zł);
- 8 października 2021 r.¹⁷ na uruchomienie jednej linii (łączna maksymalna kwota dopłaty wyniosła 46 080 zł).

Umowy zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o FRPA, tj.: informacje o liniach komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe, ich długości oraz częstotliwości kursów, wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach wykonywaną na tych liniach, termin i sposób przekazywania, rozliczenia oraz zwrotu dopłaty, zasady i termin składania wniosku o dopłatę oraz jego wzór. Wysokość dopłaty określona w umowach była zgodna ze złożonymi wnioskami i wynosiła łącznie 326 376 zł¹⁸. Warunkiem otrzymania dopłaty było sfinansowanie ze środków własnych organizatora części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10%.

(akta kontroli str. 56-87)

Powiat (Organizator) na realizację zadania otrzymał w 2021 r. od Wojewody środki w łącznej wysokości 326 376 zł. Łączny koszt jego wykonania wyniósł 405 108,24 zł (z czego: 345 204,24 zł w przypadku umowy nr 1 i 59 904 zł - umowy nr 2), w tym 78 732,24 zł (tj. odpowiednio 64 908,24 zł oraz 13 824 zł) stanowiły środki własne Powiatu. Organizator wywiązał się z wymogu określonego w art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o FRPA; tj. sfinansowania ze środków własnych części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10%. Środki własne

¹⁶ Dalej: umowa nr 1.

¹⁷ Dalej: umowa nr 2.

¹⁸ Kwota dopłaty stanowiła iloczyn ogólnej liczby wozokilometrów dla linii objętych wnioskiem o dopłatę (93 432 wozokilometry dla umowy z 31 grudnia 2020 r. i 15 360 wozokilometrów dla umowy z 8 października 2021 r.) oraz stawki dopłaty określonej w art. 30a ustawy o FRPA (3,00 zł/1 wozokilometr).

Powiatu wykorzystane na realizację zadania stanowiły odpowiednio 18,8% (umowa nr 1) i 23,1% (umowa nr 2) jego wartości.

(akta kontroli str. 79-90)

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o FRPA, Powiat w trybie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁹, zawarł z przedsiębiorcami umowy, których przedmiotem było świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, tj. z:

– Ewangelicznym Związkiem Braterskim ze Szczecinka²⁰ umowę z 31 grudnia 2020 r. na wykonywanie usług transportu publicznego na dwóch liniach za stawkę 3,62 zł (na trasie Szczecinek-Radacz-Borne Sulinowo) oraz 3,38 zł (na trasie Rekowo-Szczecinek) za jeden wozokilometr, a okres realizacji usługi określono od 2 stycznia do 31 grudnia 2021 r.;

– Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. w Krupach²¹ umowę z 31 grudnia 2020 r. na wykonywanie usług transportu publicznego na dwóch liniach za stawkę 4,43 zł (na trasie Szczecinek-Spore) oraz 3,94 zł (na trasie Szczecinek-Wojnowo) za jeden wozokilometr, a okres realizacji usługi określono od 2 stycznia do 31 grudnia 2021 r.;

– PKS umowę z 30 września 2021 r. na wykonywanie usług transportu publicznego na jednej linii za stawkę 3,90 zł²² (na trasie Szczecinek-Grzmiąca), a okres realizacji usługi określono od 1 października do 31 grudnia 2021 r.

Umowy zawierały elementy określone w art. 25 ust. 2 i 3 ustawy o transporcie zbiorowym, za wyjątkiem określenia zasad rozliczeń za realizację usług w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora (art. 25 ust. 3 pkt 11 ww. ustawy), co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 91-127)

3. Wszystkie kwartalne wnioski o dopłatę w 2021 r. zostały przekazane Wojewodzie w terminach określonych w § 3 ust. 1 umowy o dopłatę. Wnioski sporządzane były według wzoru stanowiącego załącznik do umowy na podstawie deklarowanej przez Organizatora kwoty deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych. Wojewoda nie wzywał Starostwa do uzupełnienia wniosków.

(akta kontroli str. 128-137)

4. Powiat otrzymywał dopłaty z FRPA niezwłocznie, a okres od złożenia skorygowanego wniosku o dopłatę do wpływu wnioskowanych środków na wskazany przez Starostwo rachunek bankowy wynosił: 18 dni (za trzeci kwartał), 19 dni (za drugi kwartał) i 20 dni (za pierwszy i czwarty kwartał).

(akta kontroli str. 79-81, 128-137)

5. Sprawozdania kwartalne rozliczające dopłatę składane były na wzorach i w terminach zgodnych z umową o dopłatę, tj. do 14 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału. Do sprawozdań załączane były noty księgowe, z informacją o liczbie kilometrów, stawce za kilometr, poniesionych wydatkach ze środków dopłaty oraz środków własnych organizatora.

Wojewoda wezwał do uzupełnienia sprawozdań rozliczających dopłatę za drugi i trzeci kwartał w zakresie korekty wysokości otrzymanej dopłaty. Korekty

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie zbiorowym.

²⁰ Dalej: EZB.

²¹ Dalej: PKS.

²² Zmieniona aneksem z 4 października 2021 r. (pierwotna stawka wynosiła 4,40 zł).

sprawozdań zostały przekazane do ZUW w wyznaczonych terminach, tj. odpowiednio: 16 lipca 2021 r. i 20 października 2021 r.

W ww. sprawozdaniach kwartalnych Powiat nie dokonywał po każdym kwartale rozliczeń w oparciu o faktyczną (rzeczywistą) kwotę deficytu, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 138-159)

Wstępne i końcowe roczne rozliczenia dopłaty za 2021 r. zostało sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik do umów o dopłatę, podpisane przez Starostę i przekazane do ZUW w wyznaczonych terminach, tj. odpowiednio 25 stycznia 2022 r. (wstępne) i 17 lutego 2022 r. (końcowe). W ww. rozliczeniach rocznych wskazano, że całkowita kwota wydatków objętych sprawozdaniami wynosiła 405 108,24 zł (z czego: 345 204,24 zł w przypadku umowy nr 1 i 59 904 zł - umowy nr 2), w tym z otrzymanej dopłaty pokryto wydatki w wysokości 326 376 zł (280 296 zł i 46 080 zł), a pozostałe wydatki w wysokości 78 732,24 zł (odpowiednio: 64 908,24 zł oraz 13 824 zł) zostały pokryte ze środków własnych.

(akta kontroli str. 160-169)

6. Wojewoda nie wydawał Powiatowi decyzji administracyjnych, określających termin i kwotę dopłaty przypadającą do zwrotu w trybie art. 17 ust. 7 ustawy o FRPA.

(akta kontroli str. 79-90)

7. W wyniku wykorzystania środków z FRPA przez Powiat przywrócone zostały połączenia na pięciu liniach komunikacyjnych, o łącznej długości 162 km. W trakcie jednego przejazdu²³ na liniach objętych dopłatą autobusy zatrzymywały się na 21 przystankach. Na wszystkich liniach kursy odbywały się od poniedziałku do piątku łącznie przez 254 dni (jedna linia²⁴), 210 dni (trzy linie²⁵) i 64 dni w roku (jedna linia²⁶). Liczba pasażerów w ciągu 2021 r. korzystających z ww. linii wyniosła łącznie 6 856 osób.

(akta kontroli str. 170)

8. W 2021 r. pracownicy Starostwa nie przeprowadzali kontroli realizacji umów w zakresie publicznego transportu zbiorowego u operatorów. Z wyjaśnienia złożonego przez Starostę wynika, że kontrole u operatorów nie były przeprowadzane w związku z zagrożeniem epidemicznym i trwającą pandemią COVID oraz z powodu braków kadrowych (zwolnienia lekarskie, kwarantanny, opieki nad dziećmi, zapewnienie ciągłości pracy wydziału, w szczególności obsługi interesantów, poprzez przesuwanie pracowników z transportu na rejestrację pojazdów). Nadzór nad realizacją umów prowadzony był na bieżąco m.in. poprzez weryfikację comiesięcznych informacji składanych przez operatorów dotyczących łącznego przebiegu na obsługiwanej linii komunikacyjnej, liczby przewiezionych pasażerów na każdym z kursów, sprzedanych biletów, dworców i przystanków, na których wykonywany jest przewóz w ramach umowy oraz przychodów ze sprzedaży biletów. Ponadto do obowiązków operatorów należało niezwłoczne informowanie Organizatora o wystąpieniu okoliczności uniemożliwiających wykonywanie usług stanowiących przedmiot umowy. Takich informacji Starostwo w 2021 r. nie otrzymało. W ww.

²³ Jako przejazd rozumieć należy jeden przejazd w obydwie strony.

²⁴ Linia nr 2 (Szczecinek - Radacz - Borne Sulinowo).

²⁵ Linia nr 1 (Rekowo - Silnowo – Szczecinek), linia nr 3 (Szczecinek – Spore) i linia nr 4 (Szczecinek – Wojnowo).

²⁶ Linia nr 5 (Szczecinek - Wielawino – Grzmiąca).

okresie nie było żadnej skargi ani informacji pasażerów dotyczącej braku realizacji kursu na danej linii.

(akta kontroli str. 170, 283-295)

9. W Starostwie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat z FRPA oraz wydatków objętych dopłatą. Wpływy środków ujmowane były na koncie 901 – „Dochody budżetu”²⁷. Zrealizowane wydatki budżetowe ujmowano na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” w odpowiedniej podziale klasyfikacji budżetowej odrębnie dla środków dopłaty oraz środków własnych Organizatora. Dowody księgowe stanowiące podstawę dokonania wydatków były sprawdzane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzane do wypłaty przez osoby upoważnione, zawierały adnotację o sposobie ujęcia w księgach rachunkowych oraz o podziale kwoty do zapłaty na środki z dopłaty oraz środki własne Powiatu.

(akta kontroli str. 80-90)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Umowy zawarte przez Powiat z operatorami tj. z EZB z 31 grudnia 2020 r. oraz z PKS z 31 grudnia 2020 r. i z 30 września 2021 r. na wykonywanie usług transportu publicznego nie zawierały zasad rozliczeń za realizację usług w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora, co było niezgodne z art. 25 ust. 3 pkt 11 ustawy o transporcie zbiorowym.

(akta kontroli str. 91-127)

Starosta wyjaśnił: (...) *zasady rozliczeń za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora nie zostały określone w umowach z przewoźnikami.*

(akta kontroli str. 283-295)

2. W sprawozdaniach kwartalnych rozliczających dopłatę Organizator nie dokonywał rozliczeń w oparciu o faktyczną (rzeczywistą) kwotę deficytu, co było niezgodne z § 5 ust. 2 w związku z ust. 1 umów z Wojewodą o dopłatę ze środków FRPA.

Powiat uzyskiwał środki dopłaty na podstawie deklarowanych we wnioskach kwartalnych kwot deficytu poszczególnych linii komunikacyjnych i zgodnie z ww. zapisami umowy środki te należało rozliczyć w oparciu o rzeczywistą kwotę powstałego deficytu. Sprawozdania kwartalne były rozliczane przez Starostwo w oparciu o szacowaną (deklarowaną) kwotę kosztów poniesionych przez przewoźnika.

W toku kontroli stwierdzono, że zgodnie z przedstawionymi przez przewoźników 3 stycznia 2022 r. (EZB) i 31 stycznia 2022 r. (PKS) rzeczywistymi kosztami i przychodami na liniach:

- linia nr 1 (Rekowo-Szczecinek) dopłata za III kwartał wyniosła 10 032 zł i była wyższa niż 90% kwoty rzeczywistego deficytu o 734,86 zł, zaś za IV kwartał wyniosła 29 184 zł i była wyższa niż 90% kwoty rzeczywistego deficytu o 1 094,17 zł;
- linia nr 4 (Szczecinek – Wojnowo) – dopłata za II kwartał wyniosła 12 276 zł i była wyższa niż 90% kwoty rzeczywistego deficytu o 515,56 zł, za III kwartał

²⁷ 901-600-6004-2170.

wyniosła 4 356 zł i była wyższa niż 90% kwoty rzeczywistego deficytu o 2 590,05 zł, zaś za IV kwartał wyniosła 12 672 zł i była wyższa niż 90% kwoty rzeczywistego deficytu o 634,84 zł;

- linia nr 5 (Szczecinek – Grzmiąca) – dopłata za IV kwartał wyniosła 46 080 zł i była wyższa niż 90% kwoty rzeczywistego deficytu o 2 056,43 zł.

Skutkowało to pobraniem przez Powiat dopłaty z FRPA w nadmiernej wysokości w łącznej kwocie 7 625,91 zł.

(akta kontroli str. 80-81, 128-137, 138-159, 262-282)

Starosta wyjaśnił, że rozliczenie dopłat pomiędzy Powiatem a Wojewodą następowało zgodnie z zawartymi w tym zakresie umowami. Rozliczenie z operatorami następowało w skali roku, tj. w styczniu, po wykonaniu usługi całorocznej, co wynikało z zapisów umów zawartych z przewoźnikami (§ 8 pkt 7 lit. b) oraz było uzasadnione tym, że wykonawcy usług nie ponoszą takich samych kosztów w poszczególnych kwartałach danego roku, np. koszty napraw, wynajęcia autobusu zastępczego, OC pojazdu, badania techniczne, podatek od środków transportu. W skali roku istniała możliwość przypisania wszystkich kosztów do osiągniętych przychodów, stąd rozliczenie z przewoźnikiem w skali roku wydaje się jak najbardziej zasadne. Zdaniem Starosty żaden zapis umowy z Wojewodą nie mówi wprost o konieczności kwartalnego rozliczania kosztów rzeczywistych.

(akta kontroli str. 283-295)

NIK nie podziela stanowiska Starosty. W § 5 ust. 2 obu badanych umów o dopłatę wskazano, że w przypadku przekazywania środków na podstawie deklarowanej przez organizatora kwoty deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej ujmowanej we wniosku o dopłatę, środki te należało rozliczyć w oparciu o faktyczną (rzeczywistą) kwotę deficytu.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że Starostwo dokonało zmian umów zawartych na 2022 r. z przewoźnikami w zakresie rozliczenia kosztów rzeczywistych, *wskazując jako okres rozliczeniowy kwartał, a nie rok jak było poprzednio.*

(akta kontroli str. 296)

OCENA CZĄSTKOWA

Przekazane przez Wojewodę środki dopłaty z FRPA zostały wykorzystane przez Powiat zgodnie z przeznaczeniem, w ramach umowy zawartej z przewoźnikami, przy odpowiednim udziale środków własnych Powiatu. Wnioski o dopłatę składane były terminowo, a środki dopłaty otrzymywane były w sposób umożliwiający terminową realizację zadania. Rozliczane w ramach dofinansowania wydatki były zgodne z wydatkami zadeklarowanymi na etapie składania wniosku o dopłatę. Wydatki pokrywane ze środków pochodzących z dopłaty były regulowane terminowo, a ewidencja księgową otrzymywanych środków i ponoszonych wydatków prowadzona była w sposób prawidłowy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieokreślenia w umowie z przewoźnikiem zasad rozliczeń za realizację usług w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora, braku rozliczenia przez Powiat po każdym kwartale kwot dopłat do przewozów na poszczególnych liniach komunikacyjnych w oparciu o rzeczywistą kwotę powstałego deficytu oraz nierzetelnego rozliczenia kwoty dopłaty z FRPA.

2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych 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.

2.1.1. Dotacja z budżetu państwa na realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP na 2021 r.²⁸ została zaplanowana w kwocie 271 247 zł, tj. o 1 433 zł (0,5%) niższej od planu dotacji na to zadanie w 2020 r. Dotacja otrzymana w 2021 r. wyniosła 266 420,42 zł i była niższa o 5 741,50 zł (2,1%) od dotacji otrzymanej w 2020 r.²⁹

(akta kontroli str. 401-403)

2.1.2. Wydatki Powiatu na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami SP w 2021 r. wyniosły 266 420,42 zł i zostały w całości sfinansowane ze środków dotacji.

(akta kontroli str. 423-424, 428-440)

Wykorzystanie dotacji w kwocie niższej od planowanej było spowodowane niewykonaniem planowanych prac polegających na likwidacji nielegalnych wysypisk na nieruchomościach SP. Dyrektor Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa wyjaśnił, że mimo przeprowadzonego zapytania ofertowego oraz przeprowadzonych rozmów nie udało się wyłonić podmiotu, który wykonałby prace likwidacyjne w ramach zaplanowanych środków. W postępowaniu została złożona jedna oferta, której wartość wielokrotnie przekraczała planowaną kwotę. W tej sytuacji Powiat odstąpił od realizacji zadania, a kolejna próba likwidacji wysypisk zostanie podjęta w 2022 r., po uzyskaniu dodatkowych środków.

(akta kontroli str. 441)

Środki dotacji zostały wykorzystane na:

- a) wynagrodzenia osób realizujących zadania zlecone - 222 082 zł,
- b) zadanie zlecone – zarządzanie i gospodarowanie mieniem SP – 44 338,42 zł, w tym na:
 - zakup usług obejmujących wykonanie operatów szacunkowych, ogłoszenia prasowe o przetargach na sprzedaż i wdzierżawienie nieruchomości – 16 282 zł,
 - podatek od nieruchomości i opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 26 743 zł,
 - pozostałe wydatki obejmujące różne opłaty i składki oraz podatek na rzecz budżetu państwa – 1 313,42 zł.

(akta kontroli str. 442, 487-510)

2.1.3. Dochody i wydatki dotacji wykazane w sprawozdaniach Rb-27S (z wykonania planu dochodów budżetowych), Rb-28S (z wykonania planu wydatków budżetowych) na 31 marca, 30 czerwca, 30 września i 31 grudnia 2021 r. i Rb-50 (o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań

²⁸ Dalej: dotacja.

²⁹ W 2020 r. dochody z tytułu dotacji na realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP były planowane w kwocie 272 680 zł i wykonane w kwocie 272 161,92 zł.

z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami) za 2021 r. były zgodne z kwotami ujętymi w ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 446-460)

2.1.4. Środki na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami były przekazywane Powiatowi regularnie, w terminach umożliwiających wykonanie zadań.

(akta kontroli str. 290)

2.1.5. W badanym okresie nie wystąpiły okoliczności skutkujące dochodzeniem przez Powiat świadczenia przewidzianego w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁰.

(akta kontroli str. 290)

2.2. Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP.

2.2.1. Dochody uzyskane z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP uzyskane w 2021 r. wyniosły 2 672,4 tys. zł i były wyższe o 1 457,6 tys. zł (tj. o 120%) od wykonania roku poprzedniego (1 214,8 tys. zł). Najwyższe dochody zostały uzyskane z tytułu: opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości (§0550) – 1 883,93 tys. zł, co stanowiło 70,5% ogólnej kwoty, odpłatnego nabycia prawa własności (§0770) – 345,85 tys. zł (12,9%) i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności³¹ (§0760) – 289,8 tys. zł (10,8 %).

Należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP na koniec 2021 r. wyniosły 793,4 tys. zł (tj. 29,7% wykonanych dochodów) i stanowiły w całości zaległości. Zaległości na koniec 2021 r. w stosunku do stanu z końca 2020 r. były wyższe o 142,9 tys. zł, tj. o 22,0%. Wzrost stanu zaległości w 2021 r. był skutkiem zmiany terminu wnoszenia opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego za 2020 r. z 31 marca 2020 r. na 31 stycznia 2021 r., wprowadzonej w 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 kryzysowych³².

(akta kontroli str. 481)

2.2.2. Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych³³.

(akta kontroli str. 461-476, 632-635)

Przeprowadzona w toku kontroli analiza należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP wykazała przypadki wykazywania w księgach rachunkowych Starostwa należności od nieistniejących podmiotów oraz należności nieściągalnych na łączną kwotę 77 937,95 zł, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 565-581)

³⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.

³¹ Dalej: przekształcenie.

³² Dz.U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.; dalej: ustawa o przeciwdziałaniu COVID-19.

³³ W zakresie danych wykazanych w dziale 700-Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005-Gospodarka gruntami i nieruchomościami.

2.2.3. W okresie objętym kontrolą, na rachunek dochodów budżetu państwa przekazano 2 011,6 tys. zł, na co składało się 75% dochodów uzyskanych z tytułu:

- opłat za użytkowanie wieczystego (§0550) – 1 412,9 tys. zł,
- przekształcenia (§0760) – 224,2 tys. zł,
- opłat za trwały zarząd (§ 0470) – 24,5 tys. zł,
- odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (§0770) – 259,4 tys. zł,
- odsetek (§0920) – 7,8 tys. zł,
- najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (§0750) – 82,0 tys. zł,

oraz 95% wpływów z różnych dochodów (§0970) – 0,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 473)

Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP były przekazywane na rachunek ZUW w kwotach i terminach³⁴ określonych w art. 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁵.

(akta kontroli str. 482)

Na rzecz Powiatu Starostwo potrąciło 25% dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP (rozdział 70005) uzyskanych w §§: 0470, 0550, 0750, 0760, 0770, 0920, zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁶.

(akta kontroli str. 483)

2.2.4. Odsetki od nieterminowych płatności były kwartalnie naliczane i ujmowane w ewidencji księgowej oraz wykazywane w kwartalnych sprawozdaniach Rb-27ZZ.

(akta kontroli str. 461-473, 484-486)

2.3. Działania windykacyjne wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP.

2.3.1. Zaległości na koniec 2021 r., wynoszące 793,4 tys. zł, dotyczyły 327 dłużników, w tym 83 dłużników zalegało z opłatami za użytkowanie wieczyste, 47 - za przekształcenie, dwóch za najem i dzierżawę oraz 195 zalegało z zapłatą odsetek.

(akta kontroli str. 511-560)

Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP uzyskane w 2021 r. w wyniku prowadzonych działań windykacyjnych, wyniosły łącznie 235 873 zł, z tego 44 551,9 zł stanowiły zaległości powstałe w 2020 r. i latach wcześniejszych³⁷.

(akta kontroli str. 290-291, 561-564)

2.3.2. Procedury windykacji należności SP wprowadzone zarządzeniem nr 10/2018 Starosty z 29 stycznia 2018 r. określały, że w przypadku nieuiszczenia należności w terminie Wydział Finansowo-Księgowy wysyła dłużnikowi wezwanie do zapłaty, a w przypadku braku zapłaty kompletuje dokumenty i przekazuje Kancelarii Adwokackiej A. K. w Szczecinku³⁸, która

³⁴ Na podstawie badania dochodów uzyskanych przez Powiat w II i IV kwartale 2021 r.

³⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.; dalej: ufp.

³⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.; dalej: ugn.

³⁷ Co stanowiło 25,4% stanu zaległości wykazanych na koniec 2020 r.

³⁸ Dalej: Kancelaria.

kieruje do sądu pozew o wydanie nakazu zapłaty, wniosek o nadanie klauzuli wykonalności i kieruje do komornika wniosek o wszczęcie egzekucji.

(akta kontroli str. 604-606)

Powiat corocznie zawierał z Kancelarią umowę o świadczenie usług stałej pomocy prawnej obejmującej m.in. nadzór prawny nad egzekucją należności Powiatu oraz prowadzenie spraw sądowych i procesowych oraz koordynowanie prowadzenia w Starostwie windykacji należności SP.

(akta kontroli str.607-608)

Przeprowadzona w toku kontroli analiza dokumentacji 25 dłużników posiadających najwyższe zaległości na łączną kwotę 704 675,24 zł, tj. 88,8% ogólnej kwoty, wykazała, że:

- 12 dłużników posiadało zaległości starsze niż 10 lat, pięciu dłużników posiadało zaległości mające od pięciu do dziewięciu lat, a zaległości ośmiu dłużników miały od roku do czterech lat;
- w 2021 r. do każdego dłużnika wysłano wezwanie do zapłaty³⁹ wygenerowane 21 kwietnia, z czego doręczono 10 wezwań, a 15 mimo dwukrotnego awiza nie zostało podjętych;
- przeciwko czterem dłużnikom, posiadającym zaległości za lata 2020-2021, skierowano do sądów pozwy o wydanie nakazów zapłaty, a podjęte działania skutkowały częściowymi spłatami zaległości przez dwóch dłużników w kwocie 11 795,02 zł, (wierzytelności jednego dłużnika zostały zgłoszone syndykowi masy upadłości);
- w dwóch przypadkach dotyczących zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste na łączną kwotę 26 846,02 zł, w prowadzonych postępowaniach wystąpiła nieuzasadniona dwuletnia zwłoka w skierowaniu pozwu o nakaz zapłaty, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- przeciwko pięciu dłużnikom prowadzono postępowania egzekucyjne lub zgłoszono wierzytelność syndykowi masy upadłości;
- w przypadku ośmiu dłużników niepodjęcie czynności windykacyjnych lub ich podejmowanie ze znaczną zwłoką doprowadziło do przedawnienia zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 565-581, 593-601)

Szczegółowe badanie dokumentacji pięciu zaległości na łączną kwotę 301 912,66 zł (38% ogólnej kwoty zaległości), z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste wykazało, że:

- we wszystkich przypadkach niezwłocznie wysłano wezwania do zapłaty;
- we wszystkich przypadkach wystąpiła zwłoka w złożeniu do sądu pozwu o wydanie nakazu zapłaty - pozwy zostały złożone w 2021 r. i do dnia zakończenia kontroli (tj. do 11 marca 2022 r.) nie zostały rozpatrzone przez sąd.

(akta kontroli str. 582-591)

2.3.3. W badanym okresie Starosta nie występował do Wojewody o zgodę na zawarcie ugody w sprawach spornych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP.

(akta kontroli str. 292)

2.3.4. W 2021 r. dziewięć podmiotów na podstawie art. 15ja ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 dokonało zgłoszenia wniesienia opłaty rocznej za

³⁹ Wezwania do zapłaty zawierały m.in. informację o zagrożeniu skierowania sprawy do windykacji.

użytkowanie wieczyste, należnej za 2020 r. w pomniejszonej wysokości, łącznie o 295 307,93 zł, tj. z 368 882,82 zł do 73 574,99 zł.

We wszystkich przypadkach zgłoszenia zostały złożone w terminie i zawierały wymagane dokumenty, w tym oświadczenia o wystąpieniu spadku obrotów gospodarczych, oświadczenia o niezaleganiu w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy, oświadczenia o wykorzystywaniu nieruchomości do działalności gospodarczej, a także informacje dotyczące podmiotu zgłaszającego, prowadzonej działalności gospodarczej oraz o otrzymanej pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 631)

W 2021 r. Starosta nie udzielał innych ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP.

(akta kontroli str. 291)

2.3.5. W 2021 r. nie wystąpiły przypadki spisania przedawnionych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP.

(akta kontroli str. 292)

Nie dokonano również odpisów aktualizujących, o których mowa w art. 35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁰, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.3.6. Analiza należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami SP na koniec 2021 r. wykazała utrzymywanie w księgach rachunkowych Starostwa zaległości na łączną kwotę 77 937,95 zł, w tym 36 330,87 zł z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste i 41 607,08 zł z tytułu odsetek, które dotyczyły podmiotów nieistniejących oraz w jednym przypadku stanowiły należność nieściągalną. Szczegółowy opis w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 565-581)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W księgach rachunkowych⁴¹ Starostwa utrzymywano należności od nieistniejących podmiotów oraz nieściągalne należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości SP w łącznej kwocie 77 937,95 zł (z czego: należności główne 36 330,87 zł i odsetki 41 607,08 zł). W trzech badanych przypadkach dłużnicy nie istnieli, więc należności te powinny być odpisane z ksiąg. W jednym przypadku stan faktyczny należności wskazywał na możliwość jej umorzenia na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3 upf. Dotyczyło to dłużników:

a) Spółka ze Szczecinka⁴² - zaległości za lata 2000 - 2001 w łącznej kwocie 20 902,95 zł (w tym należność główna 6 294,50 zł i odsetki 14 608,45 zł); 29 września 2001 r. sąd wydał Spółce nakaz zapłaty Skarbowi Państwa należności; nakaz ten nie został skierowany do egzekucji sądowej; Spółka w 2002 r. zaprzestała działalności gospodarczej; zawiadomieniem z 16 października 2018 r. sąd poinformował, że Spółka do 31 grudnia 2015 r. nie złożyła wniosku o wpis do

⁴⁰ Dz.U z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁴¹ Na koncie 221- Należności z tytułu dochodów budżetowych.

⁴² Konto 221 -032-00239-70005.

Krajowego Rejestru Sądowego⁴³ i została uznana za wykreśloną z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r. (podmiot przestał istnieć).

(akta kontroli str. 512, 565, 593)

Prowadzący Kancelarię wyjaśnił, że nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, ponieważ Kancelaria „...przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, dokonywała rozpytań komorników i innych organów (...) co do ściagalności roszczenia, majątku dłużnika, innych prowadzonych postępowań przeciwko dłużnikowi, etc., aby nie mnożyć kosztów, które w przypadku bezskuteczności egzekucji musiałby ponieść wierzyciel. Z informacji otrzymanych (...) wynikało, że już w 2002 r. dłużnik zaprzestał działalności gospodarczej i nie pozostawił żadnego majątku.”

(akta kontroli str. 618)

b) Spółka z Koszalina⁴⁴ - zaległości za lata 2002-2003 w łącznej kwocie 9 166,29 zł (należność główna 7 340,78 zł i odsetki 1 825,51 zł); w aktach sprawy było zgłoszenie z 27 listopada 2003 r. wierzytelności do sędziego-komisarza Masy Upadłościowej Spółki; 21 grudnia 2017 r. Spółka została wykreślona z KRS (podmiot przestał istnieć); 22 grudnia 2010 r. zaległości uległy przedawnieniu.

(akta kontroli str. 511, 593.636-638)

c) Spółka z Szubina⁴⁵ - zaległości za lata 2002-2003 w łącznej kwocie 17 906,31 zł (w tym należność główna 8 787,80 zł i odsetki 9 118,51 zł); w aktach sprawy nie było dokumentów wskazujących na podejmowanie przez Starostwo działań przerywających bieg terminu przedawnienia - zaległości przedawniły się odpowiednio 1 kwietnia 2005 r. i 1 kwietnia 2006 r.; Starosta 8 maja 2012 r. zgłosił do sędziego komisarza masy upadłości wierzytelność obejmującą m.in. ww. kwotę należności głównej; w KRS był wpis o upadłości Spółki, obejmującej likwidację majątku; postanowieniem z 29 lipca 2015 r. sąd zakończył postępowanie upadłościowe (podmiot przestał istnieć).

(akta kontroli str. 511, 568, 593, 639-641)

d) H. i P.S.⁴⁶ - zaległość za 2002 r. w łącznej kwocie 29 962,40 zł (należność główna 13 907,79 zł i odsetki 16 054,61 zł); w aktach sprawy było zgłoszenie z 13 września 2004 r. ww. wierzytelności syndykowi Masy Upadłości dłużników; 9 maja 2005 r. sąd zakończył postępowanie upadłościowe, w którym ww. należność SP nie została zaspokojona (należność jest nieściągalna).

(akta kontroli str. 515, 565, 595)

Prowadzący Kancelarię wyjaśnił, że dokumentacja do prowadzenia windykacji została przekazana Kancelarii dopiero w 2013 r. „Stosownie do art. 118 kodeksu cywilnego, 3 lata po zakończeniu postępowania upadłościowego, tj. w maju 2008 r. wierzytelność wobec dłużników uległa przedawnieniu. Niezależnie jednak od tego faktu, jak wynika z samego postępowania upadłościowego, a w szczególności planu podziału masy upadłości, jak również braku wiedzy o nabyciu przez dłużników jakichkolwiek składników majątku, z którego można by dochodzić należności, nawet w przypadku wytoczeniu przeciwko dłużnikom powództwa, uzyskany tytuł egzekucyjny nie doprowadziłby do zaspokojenia wierzyciela choćby w części”.

(akta kontroli str. 619)

⁴³ Dalej: KRS.

⁴⁴ Konto 221_-032-00225-70005.

⁴⁵ Konto 221_-032-01103-70005.

⁴⁶ Konto 221_-031-00181-70005.

Według obowiązujących w Starostwie procedur windykacji, w przypadku zaistnienia przesłanek do umorzenia wierzytelności, procedurę umorzenia uruchamia komórka merytoryczna, w omawianych przypadkach Wydział Geodezji, Kartografii i Gospodarki Gruntami. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że kierowany przez niego wydział nie otrzymał informacji o zaistnieniu przesłanek do umorzenia ww. wierzytelności.

(akta kontroli str. 643)

Prowadzący Kancelarię w odniesieniu do spraw wymienionych w punktach a-d wyjaśnił, że Kancelaria nie przekazywała Starości w celu wystąpienia do Wojewody o zgodę na umorzenie należności, ponieważ powyższe podmioty nie istnieją i ich zobowiązanie przestało istnieć. Umorzenie należności przez Starostę za zgodą Wojewody oznacza, że udzielona została ulga, a może ona być udzielona jedynie w stosunku do zobowiązania, które istnieje. Z racji tego, że takie zobowiązanie nie istnieje uznano, że nie można wystąpić do Wojewody o uzyskanie zgody na umorzenie należności Skarbu Państwa. Prowadzący Kancelarię wyjaśnił ponadto, że pracownikowi Wydziału Finansowo-Księgowego Starostwa przekazane zostaną niezbędne dokumenty i informacje w celu wykreślenia powyższych należności oraz dokumenty i informacje niezbędne do złożenia do Wojewody wniosku o wyrażenie zgody na umorzenie należności H. i P.S.

(akta kontroli str. 621)

Wykazywanie opisanych należności w księgach rachunkowych Starostwa (na koncie 221-„Należności z tytułu dochodów budżetowych”) skutkowało zawyżeniem w sprawozdaniu Rb-27ZZ Starostwa kwoty „należności pozostałych do zapłaty ogółem”, „w tym zaległości”. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Stan prawny i sytuacja majątkowa dłużników wskazują, że spełnione zostały przesłanki do odpisania z ksiąg rachunkowych Starostwa należności trzech nieistniejących podmiotów na łączną kwotę 47 975,55 zł oraz wystąpienia do Wojewody z wnioskiem o zgodę na umorzenie należności od dłużników w wysokości 29 962,40 zł.

2. Badanie ośmiu z 25 spraw wykazało nierzetelne prowadzenie windykacji, cechujące się opieszałością działań wynoszącą od trzech do 10 lat, co skutkowało przedawnieniem należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste ośmiu dłużników na łączną kwotę 89 596,32 zł na podstawie art. 118 K.c.⁴⁷, w związku z niepodjęciem w Starostwie czynności przerywających bieg przedawnienia, określonych w art. 123 § 1 pkt 1 K.c. Powyższe dotyczyło:

a) J. i B.C.⁴⁸ - zaległości za 2014 r. i 2015 r. po 2 000 zł, łącznie 4 000 zł, zostały objęte pozwem skierowanym 7 października 2021 r. do sądu o wydanie nakazu zapłaty⁴⁹. W okresie od upływu terminu płatności poszczególnych opłat do dnia skierowania pozwu nie podejmowano działań przerywających bieg terminu przedawnienia i należności za 2014 r. i 2015 r. przedawniły się odpowiednio 1 kwietnia 2017 r. i 1 kwietnia 2018 r.

(akta kontroli str. 520, 569, 596)

⁴⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740. ze zm.); dalej: Kc.

⁴⁸ konto 221_-431-00222-70005.

⁴⁹ Pozew nie został rozpatrzony do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 11 marca 2022 r.

Prowadzący Kancelarię wyjaśnił, że nie podejmowano czynności wstrzymujących bieg przedawnienia, ponieważ ustalono, że dłużnicy przebywają w Holandii, „a koszt poszukiwania majątku dłużnika (...) wynosiłby ok. 4-5.000 euro, nie mówiąc już o kosztach samego postępowania egzekucyjnego i braku wiedzy o realnej możliwości odzyskania należności”.

(akta kontroli str. 619)

b) A. i A.M.⁵⁰ - zaległość za 2017 r. w kwocie 6 600 zł; w Starostwie do dnia skierowania do sądu pozwu o wydanie nakazu zapłaty (tj. 11 października 2021 r.⁵¹) nie podejmowano działań przerywających bieg terminu przedawnienia – należność przedawniła się 1 stycznia 2021 r.; 19 stycznia 2022 r. do Starostwa wpłynęło pismo syndyka z załączonym postanowieniem sądu ogłaszającym upadłość jednego z dłużników prowadzącego działalność gospodarczą pod inną nazwą i wzywającym wierzycieli do zgłoszenia swoich wierzytelności w terminie 30 dni od dnia obwieszczenia postanowienia o ogłoszeniu upadłości (tj. 4 czerwca 2021 r.); zgłoszenie ww. wierzytelności SP zostało dokonane 17 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 524, 597, 570)

Prowadzący Kancelarię wyjaśnił, że: (...) dłużnicy najprawdopodobniej przebywają poza granicami kraju. Koszt poszukiwania majątku dłużnika (...) wynosiłby ok. 5.000 euro, nie mówiąc już o kosztach samego postępowania egzekucyjnego, w związku z czym nie podejmowano odrębnych czynności przedsądowych. Prowadzący Kancelarię wyjaśnił ponadto, że należność za 2017 r. nie uległa przedawnieniu, ponieważ dłużnicy nie zgłosili zarzutu przedawnienia w toczącym się postępowaniu. Ani Sąd ani syndyk masy upadłości nie uwzględnia z urzędu przedawnienia, lecz jedynie na wniosek dłużnika, o ile taki zarzut byłby sprzeczny z zakresem prawa podmiotowego z art. 5 kodeksu cywilnego (...). Przedmiotowy zarzut nie został dotychczas zgłoszony.

(akta kontroli str. 519-520)

c) E. i J.B.⁵² - zaległości za lata 2016-2017 po 22 893,71 zł; łącznie 45 787,42 zł, do dnia skierowania do sądu pozwu o wydanie nakazu zapłaty (tj. 9 sierpnia 2021 r.⁵³) nie były objęte działaniami przerywającymi bieg terminu przedawnienia i przedawniły się odpowiednio 1 stycznia 2020 r. i 1 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 519, 570-571, 596)

Prowadzący Kancelarię wyjaśnił, że nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, ponieważ „rozpytania komorników i innych organów właściwym dla miejsca prowadzenia działalności gospodarczej” przeprowadzone przez Kancelarię wykazały, że dłużnik zaprzestał działalności i nie zostawił majątku. Akta sprawy nie zawierały udokumentowania czynności przywołanych w wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 620)

d) Spółka w Mysłowicach⁵⁴ – zaległość za 2017 r. w kwocie 9 242,17 zł; w Starostwie do dnia skierowania do sądu pozwu o wydanie nakazu zapłaty (tj. 16 sierpnia 2021 r.⁵⁵) nie podejmowano działań przerywających bieg terminu przedawnienia – należność przedawniła się 1 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 513, 572-573, 595)

⁵⁰ Konto 221 _-431-04324-70005.

⁵¹ Pozew nie został rozpatrzony do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 11 marca 2022 r.

⁵² Konto 221 _-431-01064-70005.

⁵³ Pozew nie został rozpatrzony do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 11 marca 2022 r.

⁵⁴ Konto 221 _-432-31927-70005.

⁵⁵ Pozew nie został rozpatrzony do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 11 marca 2022 r.

Prowadzący Kancelarię wyjaśnił: (...) *Starosta Szczecinecki w pierwszej kolejności prowadzi czynności windykacyjne (...) względem dłużników, co do których jest największa szansa uzyskania żądanych należności. Z informacji otrzymanych od komorników (...) wynikało, że wobec dłużnika prowadzonych jest wiele postępowań egzekucyjnych z wniosku innych wierzycieli, wszystkie umorzone z powodu nieściągalności. W związku z tym windykacja należności od dłużnika (...) prowadzona była w dalszej kolejności. Należności za wymieniony okres nie uległy przedawnieniu, ponieważ dłużnik nie zgłosił zarzutu przedawnienia w toczącym się postępowaniu. Sąd nie uwzględnia z urzędu przedawnienia, lecz jedynie na wniosek dłużnika, o ile taki zarzut nie jest sprzeczny z zakresem prawa podmiotowego z art. 5 kodeksu cywilnego.*

(akta kontroli str. 620)

e) J.S.⁵⁶ - zaległości za lata 2011-2012 i 2014-2018 po 349,41 zł rocznie, w łącznej kwocie 2 445,87 zł nie zostały objęte pozwem o wydanie nakazu zapłaty ani innymi czynnościami, o których mowa w art. 123 §1 pkt 1 K.c. i uległy przedawnieniu: za 2011 r. - 1 kwietnia 2014 r., za 2012 r. – 1 kwietnia 2015 r. za 2014 r. - 1 kwietnia 2017 r., za 2015 r. - 1 kwietnia 2018 r., za 2016 r. - 1 stycznia 2020 r., za 2017 - 1 stycznia 2021 r., za 2018 r. – 1 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 573-574)

Prowadzący Kancelarię wyjaśnił, że nie prowadzono działań windykacyjnych, ponieważ z informacji uzyskanych od komornika sądowego wynikało, że egzekucja jest całkowicie bezskuteczna, co potwierdzało informacje posiadane przez Kancelarię uzyskane we wcześniejszych postępowaniach egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 620)

f) Spółdzielnia w Koszalinie w likwidacji⁵⁷ - zaległości za lata 2013-2016 po 3 560 zł, w łącznej kwocie 14 240 zł nie zostały objęte pozwami o wydanie nakazu zapłaty ani innymi czynnościami, o których mowa w art. 123 §1 pkt 1 K.c. i uległy przedawnieniu odpowiednio 1 kwietnia 2016 r., 1 kwietnia 2017 r., 1 kwietnia 2018 r. i 1 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 574-575)

Prowadzący Kancelarię wyjaśnił, że nie prowadzono działań windykacyjnych w stosunku do zaległości za ww. lata, ponieważ z informacji uzyskanych od komornika sądowego wynikało, że egzekucja jest całkowicie bezskuteczna, co potwierdzało informacje posiadane przez Biuro Prawne.

(akta kontroli str. 621)

g) J.M.⁵⁸ - zaległość za 2007 r. w kwocie 2 463,10 zł nie została objęta pozwem o wydanie nakazu zapłaty ani innymi czynnościami, o których mowa w art. 123 § 1 pkt 1 K.c. i uległa przedawnieniu 1 kwietnia 2010 r.

(akta kontroli str. 576-577)

Prowadzący Kancelarię wyjaśnił, że Kancelaria nie wiedziała o istnieniu długu za 2007 r., ponieważ obejmując obsługę prawną Starostwa nie otrzymała żadnych dokumentów od podmiotu poprzednio prowadzącego obsługę prawną, z których wynikałaby konieczność wystąpienia na drogę sądową w celu uzyskania nakazu zapłaty.

(akta kontroli str. 623)

⁵⁶ Konto 221_-431-00182-70005.

⁵⁷ Konto 221_-432-00228-70005.

⁵⁸ Konto 221_-431-01011-70005.

h) Spółka w Gorzowie Wlkp.⁵⁹ - zaległości za lata 2013-2016 po 1 204,44 zł, w łącznej kwocie 4 817,76 zł nie zostały objęte pozwami o wydanie nakazu zapłaty ani innymi czynnościami, o których mowa w art. 123 §1 pkt 1 K.c. i uległy przedawnieniu odpowiednio 1 kwietnia 2016 r., 1 kwietnia 2017 r., 1 kwietnia 2018 r. i 1 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 577-578)

Prowadzący Kancelarię wyjaśnił, że nie prowadzono działań windykacyjnych w stosunku do zaległości za ww. lata, ponieważ z informacji uzyskanych od komornika sądowego wynikało, że egzekucja jest całkowicie bezskuteczna, co potwierdzało informacje posiadane przez Kancelarię.

(akta kontroli str. 622)

NIK nie podziela stanowiska Starosty, że należności nie uległy przedawnieniu, ponieważ dłużnicy nie zgłosili zarzutu przedawnienia w postępowaniu sądowym. Roszczenia o zapłatę opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego zgodnie z art. 118 K.c. ulegały przedawnieniu z upływem trzech lat od terminu wymagalności (1 kwietnia każdego roku). W Starostwie nie dochowano należytej staranności przy prowadzeniu opisanych postępowań, dopuszczając do przedawnienia należności. NIK zwraca uwagę, iż kierowanie pozwów do sądu o wydanie nakazu zapłaty wobec należności przedawnionych, z uwagi na możliwość powołania się dłużnika na zarzut przedawnienia, może skutkować niewydaniem nakazu, co w konsekwencji uniemożliwi egzekucję komorniczą. NIK wskazuje ponadto, iż w części opisanych spraw nieskuteczne okazały się ponadto mechanizmy przepływu informacji między komórkami organizacyjnymi oraz podmiotem świadczącym obsługę prawną Starostwa.

3. W dwóch przypadkach stwierdzono nadmierną opieszałość w podejmowaniu czynności określonych w procedurze windykacyjnej, skutkującą zwłoką w uzyskaniu nakazu zapłaty i wszczęciu postępowania egzekucyjnego, co dotyczyło zaległości w łącznej kwocie 26 846,02 zł z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste za 2019 r. (od dłużników J.P.⁶⁰ w kwocie 13 846,02 zł oraz Spółki w Szczecinku⁶¹ w kwocie 13 000 zł). Należności te zostały objęte pozwami z 10 sierpnia 2021 r. o wydanie sądowego nakazu zapłaty. Od upływu terminu płatności – 31 marca 2019 r. do złożenia pozwu, poza corocznymi wezwaniami do zapłaty, wobec dłużników nie były podjęte inne czynności windykacyjne mimo, że zgodnie z procedurą windykacji Kancelaria kieruje sprawę do windykacji niezwłocznie po otrzymaniu kompletnej dokumentacji z Wydziału Finansowo-Księgowego i w terminie 14 dni po otrzymaniu tytułu wykonawczego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności występuje do organu egzekucyjnego z wnioskiem o wszczęcie egzekucji.

(akta kontroli str. 569-570, 604-606)

Prowadzący Kancelarię wyjaśnił, że w pierwszej kolejności prowadzone były czynności windykacyjne odnośnie podmiotów, które zgodnie z wiedzą Biura Prawnego i Wydziału Finansowo-Księgowego dawały największą szansę na skuteczne dochodzenie należności. W związku z powyższym ww. należności były dochodzone dopiero w 2021 r.

(akta kontroli str. 620)

⁵⁹ Konto 221 _-432-00240-70005.

⁶⁰ Konto 221 _-431-30320-70005.

⁶¹ Konto 221 _-432-00273-70005.

4. W Starostwie w odniesieniu do należności w łącznej kwocie 77 937,95 zł o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności nie dokonano odpisów aktualizujących, doprowadzających wartość tych należności ujętą w ewidencji księgowej do ich realnej wartości⁶², czym naruszono wymóg określony w art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 592)

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że odpisy aktualizujące nie były tworzone, ponieważ Wydział Finansowo-Księgowy nie otrzymał żadnej informacji od Kancelarii wskazującej na konieczność utworzenia takiego odpisu.

(akta kontroli str. 592)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta wykorzystał dotację celową z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami SP zgodnie z przeznaczeniem. Środki dotacji Powiat otrzymywał w wysokościach i terminach umożliwiających prawidłową realizację ww. zadań. Starostwo prawidłowo ustaliło udział Powiatu w uzyskanych dochodach, a należna Skarbowi Państwa kwota pobranych dochodów odprowadzana była na rachunek dysponenta części budżetu państwa terminowo i we właściwych kwotach. Kwartalne i roczne sprawozdania budżetowe sporządzane były terminowo, zgodnie z ewidencją księgową, jednak należności wykazane w sprawozdaniach Rb-27ZZ nie oddawały rzeczywistego stanu należności pozostałych do zapłaty. Stwierdzono bowiem, że w księgach rachunkowych Starostwa wykazywane były należności od podmiotów nieistniejących oraz należności nieściągalne w łącznej kwocie 77 937,95 zł. Ponadto w Starostwie nie dochowano należytej staranności przy prowadzeniu działań windykacyjnych wobec ośmiu dłużników, skutkiem czego należności na łączną kwotę 89 596,32 zł przedawniły się. Nie weryfikowano ponadto zaległości pod kątem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty, w wyniku czego nie dokonano odpisów aktualizujących należności.

VI. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Uwzględnianie w umowach z przewoźnikami realizującymi usługi przewozów autobusowych dofinansowanych ze środków FRPA wszystkich elementów wymienionych w art. 25 ust. 3 ustawy o transporcie zbiorowym.
2. Rzetelne rozliczanie dopłat z FRPA i dokonanie zwrotu pobranych w nadmiernej wysokości środków dopłaty w kwocie 7 625,91 zł wraz z należnymi odsetkami.
3. Odpisanie z ksiąg rachunkowych należności od podmiotów wykreślonych z KRS.
4. Weryfikacja zaległości w celu ustalenia należności kwalifikujących się do umorzenia w związku z wystąpieniem przesłanek określonych w art. 56 ust. 1 ufp.
5. Rzetelne dokonywanie odpisów aktualizujących należności zgodnie z art. 35b ustawy o rachunkowości.
6. Bezzwłoczne podejmowanie działań w zakresie windykacji zaległości Skarbu Państwa oraz przestrzeganie wewnętrznych procedur w tym zakresie.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁶² Należności o których mowa w punkcie 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

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 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁶³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 25 marca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Wiesław Chabraszewski

Kontroler:

Sławomir Żudro

Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

.....
podpis

⁶³ 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.