



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.09.2022

**Pan
Adam Myrda
Starosta Powiatu Lubińskiego**

Starostwo Powiatowe w Lubinie
ul. Jana Kilińskiego 12 B
59-300 Lubin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lubinie, ul. Jana Kilińskiego 12 B, 59-300 Lubin (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Myrda – Starosta Powiatu Lubińskiego (dalej: „Starosta”) od dnia 28 czerwca 2012 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Mariusz Orawczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/2/2022 z dnia 4 stycznia 2022 r. 2. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/44/2022 z dnia 15 lutego 2022 r. (akta kontroli: tom I str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez Starostwo Powiatowe w Lubinie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej: <i>Fundusz</i>) oraz dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku działań kontrolnych polegających na analizie przyznania, wykorzystania i rozliczenia ww. środków oraz dotacji.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. - wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami oraz wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Powiat Lubiński (dalej także: <i>Powiat</i>), jako organizator publicznego transportu zbiorowego, prawidłowo wykorzystał środki z Funduszu w wysokości 3 582,2 tys. zł, przeznaczone na dopłatę do tego transportu, zapewniając jednocześnie środki własne w wysokości 4 579,4 tys. zł. Terminowo i rzetelnie dokonano rozliczenia otrzymanej dopłaty z Funduszu oraz terminowo zwrócono niewykorzystane środki. W wyniku wykorzystania środków z Funduszu zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych na terenie Powiatu Lubińskiego.

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

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

Powiat Lubiński prawidłowo wykorzystał dotację celową z budżetu państwa w łącznej kwocie 237,2 tys. zł (97,96% przekazanych środków) na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa oraz zrealizował dochody z tego tytułu w kwocie 9 359,6 tys. zł. W szczególności prawidłowo został naliczony udział Powiatu w tych dochodach oraz terminowo przekazano środki Wojewodzie Dolnośląskiemu (dalej także: *Wojewoda*). Rzetelnie podejmowano działania windykacyjne dla odzyskania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a czynności te były adekwatne do wielkości tych należności.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W odpowiedzi na ogłoszenie Wojewody z dnia 4 listopada 2020 r., Powiat Lubiński złożył terminowo⁴ Wojewodzie Dolnośląskiemu wniosek z dnia 23 listopada 2020 r. o objęcie w 2021 r. dopłatą do przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w ramach Funduszu. Zawierał on rzetelne i kompletne dane, wymagane przez art. 24 ust. 6 ustawy o *Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*⁵ (m.in. linie komunikacyjne, na których będą wykonywane przewozy o charakterze użyteczności publicznej, planowaną wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach⁶ na każdej linii, planowaną kwotę deficytu każdej linii). Do wniosku dołączono, zgodnie z wymogiem określonym w art. 24 ust. 7 ustawy o Funduszu, dokumenty potwierdzające dane i informacje zawarte we wniosku.

Złożony wniosek o objęcie dopłatą obejmował 21 linii komunikacyjnych. Określona w nim planowana w okresie od lipca do grudnia 2021 r.:

- łączna wielkość pracy eksploatacyjnej wynosiła 1 331 555,22 wkm,
- kwota deficytu na ww. liniach wynosiła 4 853,1 tys. zł,
- łączna kwota udziału własnego Powiatu Lubińskiego wynosiła 1 269,8 tys. zł,
- łączna kwota dopłaty wynosiła 3 583,4 tys. zł.

Wyżej wymieniony wniosek o objęcie dopłatą ze środków Funduszu do przewozów autobusowych został rozpatrzony pozytywnie – o tym fakcie Starosta został poinformowany przez Wojewodę pismem⁷ z dnia 21 grudnia 2020 r.

(akta kontroli: tom I str. 22, 26-35)

1.2. W okresie objętym kontrolą Powiat Lubiński⁸, na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o Funduszu, zawarł z Wojewodą w dniu 28 grudnia 2020 r. umowę nr 8/FPA/2021 o dopłatę w formie dofinansowania zadań własnych organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Zadania te opisane zostały w złożonym przez Powiat ww. wniosku o objęcie dopłatą, który określał m.in. linie komunikacyjne, ich długość, częstotliwość połączeń oraz wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach na poszczególnych liniach.

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

⁴ Termin upływał 24 listopada 2020 r.

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 717, ze zm. Dalej: ustawa o Funduszu.

⁶ Jednostka miary pracy eksploatacyjnej autobusu, przy czym 1 wozokilometr to przejazd 1 autobusu na odległość jednego kilometra (dalej: wkm).

⁷ Znak: IF-IT.3146.110.2020.MCz.

⁸ Reprezentowany przez Starostę oraz Wicestarostę, przy kontrasygnacie Skarbnika Powiatu.

Na realizację tych zadań Wojewoda Dolnośląski, zgodnie z zawartą umową obejmującą 21 linii komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, zobowiązał się przekazać Powiatowi dofinansowanie z Funduszu w kwocie nie wyższej niż 3 583,4 tys. zł.

Wyżej wymieniona umowa o dopłatę spełniała wymogi określone w art. 27 ust. 2 ustawy o Funduszu.

(akta kontroli: tom I str. 36-63)

Powiat Lubiński⁹ wywiązał się z wymogu określonego w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o Funduszu, tj. zawarł w dniu 23 kwietnia 2021 r. umowę z operatorem o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Umowa ta spełniała wymogi określone w art. 25 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁰.

Zawarcie ww. umowy z operatorem, zgodnie z wymogiem określonym w art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu, zostało poprzedzone uzyskaniem zgody Rady Powiatu Lubińskiego na dokonanie tej czynności¹¹.

(akta kontroli: tom I str. 64-142)

1.3. Powiat, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o Funduszu oraz postanowieniami umowy o dopłatę, terminowo¹² przekazał Wojewodzie wnioski o dopłaty do publicznego transportu zbiorowego za dany okres rozliczeniowy. Wnioski zostały prawidłowo sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do ww. umowy o dopłatę i zawierały niezbędne dane wymagane umową.

(akta kontroli: tom I str. 157-161, 208-212, 256-260, 306-311, 356-359, 407-410)

Starosta nie był pisemnie wzywany przez Wojewodę do uzupełnienia braków, złożenia wyjaśnień bądź korekty ww. wniosków o dopłaty. Jak wyjaśnił Wicestarosta Powiatu Lubińskiego, ewentualne błędy lub braki wniosków o dopłatę były korygowane na bieżąco, po uzyskaniu informacji telefonicznej.

(akta kontroli: tom I str. 25)

1.4. Dopłaty ze środków Funduszu Powiat Lubiński otrzymał niezwłocznie na wskazany w umowie o dopłatę rachunek bankowy, we wnioskowanej wysokości, tj.: dnia 16 sierpnia 2021 r. w kwocie 525,3 tys. zł, dnia 22 września 2021 r. w kwocie 501,2 tys. zł, dnia 20 października 2021 r. w kwocie 686,1 tys. zł, dnia 23 listopada 2021 r. w kwocie 693,3 tys. zł, oraz dnia 22 grudnia 2021 r. w kwocie 654,9 tys. zł oraz 528,3 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 478-497)

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

Powiat prawidłowo dokonał rozliczenia otrzymanej dopłaty z Funduszu, przekazując terminowo Wojewodzie miesięczne rozliczenia zrealizowanych usług przewozowych dofinansowanych z Funduszu wraz z załącznikami¹³ oraz sprawozdania kwartalne,

⁹ Reprezentowany przez Starostę oraz Członka Zarządu Powiatu Lubińskiego, przy kontrasygnacie Skarbnika Powiatu Lubińskiego.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.

¹¹ Uchwała nr XXXI/256/2021 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie udzielenia zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

¹² Za dany okres (miesiąc) rozliczeniowy do 2 dnia roboczego następnego miesiąca.

¹³ Dokumenty potwierdzające wykonanie pracy przewozowej przez operatora oraz dokumenty finansowo-księgowo potwierdzające wykonanie płatności za usługi przewozowe.

zgodnie z wzorami stanowiącymi załączniki nr 4 i nr 5 do umowy o dopłatę. Wykazane dane były rzetelne i przedstawiały:

- zrealizowaną wielkość pracy eksploatacyjnej: 1 230 265,20 wkm;
- osiągniętą kwotę deficytu: 8 161,6 tys. zł;
- udział własny (wykonane): 4 579,4 tys. zł (co stanowiło 56,1% kwoty deficytu);
- rzeczywistą kwotę dopłaty z Funduszu: 3 582,2 tys. zł (co stanowiło średnio 2,91 zł dopłaty do 1 wkm zrealizowanej pracy eksploatacyjnej);
- kwotę niewykorzystanych środków: 7,0 tys. zł.

Powiat, w ramach comiesięcznych rozliczeń zrealizowanych usług przewozowych dofinansowanych z Funduszu, zwrócił terminowo niewykorzystaną część środków przyznanych z Funduszu na wyodrębniony rachunek bankowy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu wskazany w umowie o dopłatę.

(akta kontroli: tom I str. 162-207, 214-255, 261-305, 312-355, 360-406, 411-453, 478)

1.6. Poza wskazanymi powyżej zwrotami dopłaty w ramach comiesięcznych rozliczeń, wynikającymi z niewykorzystania środków w pełnej wnioskowanej kwocie, nie wystąpiły inne przypadki zwrotu dopłaty.

(akta kontroli: tom I str. 478, 564)

1.7. W wyniku wykorzystania środków z Funduszu, w porównaniu z analogicznym okresem 2020 r., zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych w sieci komunikacyjnej organizowanej przez Powiat Lubiński, w szczególności:

- łączna częstotliwość kursowania wzrosła z 345,5 do 352 kursów,
- sumaryczna liczba przystanków (zatrzymań) wzrosła z 984 do 1 037,
- łączna długość linii wzrosła z 713,974 km do 761,825 km.

Ponadto, jak wskazał Wicestarosta Powiatu Lubińskiego, z uwagi na niekorzystną sytuację finansową samorządów gminnych przekazujących dopłaty na funkcjonowanie przewozów w Powiecie, bez środków z Funduszu oferta przewozowa powiatowych przewozów pasażerskich zostałaby w 2021 r. znacząco ograniczona – samorządy gminne w budżetach przyjętych na 2021 r. zarezerwowały środki na wsparcie funkcjonowania przewozów powiatowych w wysokości o 16% niższej w porównaniu do środków przekazanych w 2020 r., więc przy braku dofinansowania z Funduszu częstotliwości kursowania wielu linii musiałyby zostać ograniczone, utrudniając przemieszczanie się po terenie Powiatu Lubińskiego.

(akta kontroli: tom I str. 562-564, 577-579)

1.8. Starostwo, w ramach nadzoru nad realizacją umowy z operatorem, prowadziło stałą kontrolę świadczonych usług przewozowych w zakresie publicznego transportu zbiorowego przy pomocy systemu monitorującego, w który wyposażone były wszystkie pojazdy (komputery pokładowe w pojazdach). Za pomocą modułu komunikacyjnego tego systemu, który pozwalał na bieżącą kontrolę i pozyskiwanie informacji o realizacji rozkładów jazdy, prowadzono nadzór usług związany z punktualnością i prawidłową realizacją kursów. Po zakończeniu każdego miesiąca rozliczeniowego przekazywane były do operatora za ten okres wyniki kontroli usług przewozowych, które zawierały nieprawidłowości dotyczące między innymi: niewykonania całego kursu z powodu niepodstawienia autobusu rezerwowego po upływie 30 minut od wystąpienia awarii autobusu podstawowego, wykonania kursu pojazdem z niesprawnym komputerem pokładowym (z powodu niepodstawienia autobusu rezerwowego ze sprawnym urządzeniem), braku informacji o wystąpieniu zakłóceń i zagrożeń dla funkcjonowania przewozów powiatowych, opóźnienia w naprawie urządzeń systemu monitorującego, nieprawidłowości wynikających z przesłanych przez pasażerów skarg w zakresie świadczonych usług przewozowych (np. brak jednolitego ubioru kierowcy,

niewłaściwe odnoszenie się kierowcy do pasażera, niezabranie pasażera z przystanku, spóźnienie w załatwieniu skarg, itp.). Z tytułu potwierdzonych nieprawidłowości naliczono¹⁴ operatorowi kary umowne w łącznej wysokości 5,0 tys. zł (w tym m.in.: 2,4 tys. zł za niewykonanie kursów oraz 0,5 tys. zł w wyniku skarg pasażerów).

(akta kontroli: tom I str. 22-23, 454-477)

1.9. W Starostwie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 15 ustawy o Funduszu, prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat. Dane w ewidencji księgowej były zgodne z kwotami otrzymanych środków Funduszu.

(akta kontroli: tom I str. 478-513)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej wydatków dokonywanych ze środków Funduszu, co było niezgodne z art. 15 ustawy o Funduszu oraz wymogiem wynikającym z § 3 ust. 11 umowy nr 8/FPA/2021 z dnia 28 grudnia 2020 r. z Wojewodą Dolnośląskim.

Jak wyjaśniła Skarbnik Powiatu, dla ewidencji wydatków dokonywanych ze środków Funduszu nie wyodrębniono szczegółowej ewidencji księgowej ze względu na fakt, że przewozy realizowane były przez jednego przewoźnika i dofinansowanie obejmowało wszystkie linie podlegające dopłacie wymienione w załączniku nr 1 do umowy nr 8/FPA/2021 z Wojewodą Dolnośląskim – w ewidencji analitycznej wydzielono wydatki dokonywane z dotacji poszczególnych Gmin oraz zadanie pn. „zakup usług pozostałych środki własne”, w którym ewidencjonowano m.in. wydatki ze środków Funduszu. Ponadto, jak wskazała Skarbnik Powiatu, w 2022 r. w ewidencji księgowej zostało wydzielone zadanie pn. „dopłaty do przewozów autobusowych”, w którym ewidencjonowane są wyłącznie wydatki finansowane ze środków Funduszu.

(akta kontroli: tom I str. 500-513, 581-582)

NIK wskazuje, że ww. nieprawidłowość miała charakter formalny, który nie miał wpływu na wykorzystanie środków z Funduszu.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

OBSZAR

2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami

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

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Powiat Lubiński w 2021 r. otrzymał kwotę dotacji celowej z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami) w łącznej wysokości 242,1 tys. zł, w tym:

- 85,7 tys. zł na utrzymanie stanowisk pracy,
- 156,4 tys. zł na gospodarowanie nieruchomościami (zadania bieżące).

¹⁴ Za świadczone usługi przewozowe w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r.

Przyznane środki finansowe wykorzystane zostały w łącznej kwocie 237,2 tys. zł, (97,96% przekazanych środków)¹⁵, w tym: w całości na utrzymanie stanowisk pracy oraz w kwocie 151,5 tys. zł na gospodarowanie nieruchomościami (zadania bieżące). Środki finansowe niewykorzystanej dotacji w kwocie 4,9 tys. zł zostały zwrócone w dniu 31 grudnia 2021 r. na rachunek bankowy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Jak wyjaśnił Wicestarosta Powiatu Lubińskiego, środki finansowe otrzymanej dotacji celowej nie zostały wykorzystane w całości z uwagi na mniejsze niż pierwotnie planowane koszty: (1) pozyskania kopii dokumentów oraz wypisów i wrysów z rejestru gruntów do prowadzonych postępowań, (2) podatku od nieruchomości oraz podatku leśnego, (3) publikacji w prasie ogłoszeń o nieruchomościach przeznaczonych do sprzedaży oraz obwieszczenia Starosty Lubińskiego o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, (4) wycen nieruchomości w związku z prowadzonymi postępowaniami w sprawie odszkodowań z uwagi na brak możliwości precyzyjnego określenia zapotrzebowania na powołanie biegłego w sprawie sporządzenia operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości, (5) sporządzenia operatów szacunkowych służących do aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, z uwagi na uzyskanie niższych kosztów sporządzenia operatów, (6) dostawy energii elektrycznej do budynku położonego w Lubinie przy ul. Odrodzenia 26, (7) niezakończonych postępowań sądowych w sprawie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli: tom I str. 514-515; tom II str. 305-332)

2.1.2. Powiat otrzymał środki z dotacji budżetowej w wysokości zapewniającej realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Jak wyjaśnił Wicestarosta Powiatu Lubińskiego nie występowało do Wojewody Dolnośląskiego o zwiększenie kwoty dotacji celowej ze względu na to, że otrzymane w 2021 r. środki finansowe z dotacji celowej stanowiły wystarczającą kwotę na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli: tom I str. 515, 566-576)

2.1.3. Kwoty otrzymanej dotacji na realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wykazane przez Powiat Lubiński w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-27S)¹⁶ na: 31 marca, 30 czerwca, 30 września i 31 grudnia 2021 r. oraz w sprawozdaniu o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-50)¹⁷ za 2021 r. były równe rzeczywistym wpływom pomniejszonym o zwrot niewykorzystanej dotacji. Były one zgodne z kwotami ujętymi w ewidencji księgowej Powiatu Lubińskiego.

Kwoty ujęte w sprawozdaniach jednostkowych Starostwa dotyczące wykonania dotacji celowej i wydatków na realizację zadań zleconych, wykazane w sprawozdaniu Rb-50 oraz w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-28S)¹⁸ za 2021 r. wynikały z zapisów ewidencji księgowej Powiatu Lubińskiego.

(akta kontroli: tom II str. 259-302, 319-335, 367-396)

¹⁵ Dla porównania, w 2020 r. w ramach przyznanej dotacji w łącznej kwocie 295,3 tys. zł wykorzystane zostały środki finansowe w wysokości 294,4 tys. zł (99,7% przekazanych środków), w tym: 85,7 tys. zł na utrzymanie stanowisk pracy oraz 208,7 tys. zł na gospodarowanie nieruchomościami (wydatki bieżące).

¹⁶ Załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.).

¹⁷ Załącznik nr 28 do ww. rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

¹⁸ Załącznik nr 19 do ww. rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

2.1.4. Wojewoda Dolnośląski środki finansowe w 2021 r. przekazał Powiatowi Lubińskiemu w terminach umożliwiających wykonanie zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Środki te udostępniane były zgodnie z harmonogramem przekazywania dotacji na 2021 r. na wydatki bieżące oraz na utrzymanie stanowisk pracy (w dziale 700, rozdziale 70005), przesłanym Wojewodzie pismem z dnia 11 grudnia 2020 r. (znak: DAR.3020.25.2020). W związku z większymi niż pierwotnie zaplanowano wydatkami na zadania bieżące z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, pismami z dnia: 1 lutego 2021 r. (znak: DAN.3020.1.2021), 30 kwietnia 2021 r. (znak: DAN.3020.1.2021) oraz 30 czerwca 2021 r. (znak: DAN.3020.1.2021), przesłano Wojewodzie korektę harmonogramu przekazywania dotacji.

(akta kontroli: tom I str. 565-575)

2.1.5. W związku z tym, że dotacja na zadania zlecone była przekazana w sposób umożliwiający pełne wykonanie zleconych zadań, Powiat Lubiński nie korzystał z możliwości dochodzenia należnego mu świadczenia przewidzianego w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*¹⁹.

(akta kontroli: tom I str. 515)

2.2. Dochody powiatu z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

2.2.1. Łączna kwota dochodów uzyskanych w 2021 r. z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosła 9 359,6 tys. zł. Najwyższe dochody stanowiły wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (7 361,4 tys. zł, tj. 78,7% wszystkich dochodów) oraz z wpłat z tytułu odpłatnego nabycia praw własności oraz praw użytkowania wieczystego nieruchomości (1 717,0 tys. zł, tj. 18,3% wszystkich dochodów). Przedmiotowa kwota dochodów w 2021 r. była wyższa o 50,3% od uzyskanych dochodów z tego tytułu w 2020 r. (6 227,9 tys. zł), z czego 96,7% dochodów w tym roku stanowiły wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (6 022,7 tys. zł)²⁰.

Zaległości wpływów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, według stanu na 31 grudnia 2021 r., wyniosły 3 854,9 tys. zł (w tym: 68,8%, tj. 2 652,5 tys. zł zaległości wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz 30,5%, tj. 1 177,8 tys. zł zaległości wpływów z odsetek). Zaległości te stanowiły 99,9% należności pozostałych do zapłaty (3 858,6 tys. zł) i były wyższe²¹ w stosunku do roku 2020 (2 944,5 tys. zł) o 30,9%.

(akta kontroli: tom I str. 526, 583-585; tom II str. 397-401, 417-427)

2.2.2. Sprawozdanie budżetowe z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-27ZZ)²² za 2021 r. zostało

¹⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.

²⁰ Wzrost dochodów w 2021 r. o 1 338 650,64 zł z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, w porównaniu z dochodami z tego tytułu w 2020 r., wynikał z: (1) aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, (2) wpływów z postępowania egzekucyjnego, (3) zmiany terminu płatności za rok 2020 na 31 stycznia 2021 r., zgodnie z art. 15j ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 77 pkt 17 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2022 r. poz. 171).

²¹ Wzrost zaległości ogółem w 2021 r. spowodowany był głównie wzrostem o 42,3% w stosunku do roku 2020 zaległości wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości – na zaległość z tego tytułu w kwocie 2 652,5 tys. zł składały się zaległości z lat ubiegłych w kwocie 2 169,2 tys. zł i zaległości bieżące, na dzień 31 grudnia 2021 r., w kwocie 483,3 tys. zł.

²² Załącznik nr 9 do ww. rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

sporządzone rzetelnie, zgodnie z danymi wynikającymi z prowadzonej ewidencji księgowej Powiatu.

(akta kontroli: tom II str. 397-427)

2.2.3. Na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²³, od wpływów osiąganych ze sprzedaży oraz opłat pobieranych w związku z realizacją zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wraz z odsetkami za nieterminowe wnoszenie tych należności, prawidłowo potrącono 25% środków, które w łącznej wysokości 2 332,8 tys. zł stanowiły dochód Powiatu. Pozostałą część dochodów, w łącznej wysokości 7 026,8 tys. zł, stanowiącą dochód budżetu państwa, zgodnie z art. 255 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴, terminowo²⁵ przekazano na rachunek bankowy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

(akta kontroli: tom I str. 526; tom II str. 128-211, 417)

2.2.4. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁶ oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wyceniane były na dzień bilansowy w kwocie wymagalnej zapłaty, natomiast odsetki od nieterminowych należności ujmowane były w momencie ich zapłaty lub na koniec każdego kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

(akta kontroli: tom I str. 522-558; tom II str. 212-223, 402-421)

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

2.3.1. W 2021 r. w Starostwie prowadzono działania egzekucyjne i windykacyjne zaległości wpłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa na łączną kwotę 601,6 tys. zł (stanowiło to 32,3% całkowitych zaległości z tego tytułu na koniec 2020 r.). W wyniku tych działań uzyskano kwotę 174,1 tys. zł, co stanowiło 28,9% łącznej wartości zaległości, wobec których prowadzono wyżej wymienione działania.

(akta kontroli: tom I str. 526, 583)

2.3.2. Szczegółowe badanie pięciu²⁷ zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, pod kątem i adekwatności do wielkości należności i rzetelności podejmowanych czynności dla odzyskania tych zaległości oraz skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych, wykazało, że:

- zaległości powstały w wyniku nieuregulowania przez użytkowników opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa;
- łączna kwota badanych zaległości wyniosła 131,9 tys. zł, w tym: 80,5 tys. zł należność główna oraz 51,4 tys. zł odsetki;
- nie prowadzono negocjacji z dłużnikiem co do dobrowolnej zapłaty;
- wobec należności niezwłocznie podejmowano działania zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych, w szczególności: po upływie terminu wykonania przez dłużnika obowiązku zapłaty, bezzwłocznie przesyłano mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego,

²³ Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

²⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. Dalej: ustawa o finansach publicznych.

²⁵ Środki według stanu określonego na 10 dzień miesiąca przekazywano w terminie do 15 dnia danego miesiąca, natomiast środki według stanu określonego na 20 dzień miesiąca przekazywano w terminie do 25 dnia danego miesiąca. Pozostałe pobrane do dnia 31 grudnia środki przekazano w dniu 5 stycznia 2022 r.

²⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

²⁷ Wyboru zaległości do badania dokonano za pomocą doboru celowego, kierując się osądem kontrolera oraz wynikami analizy stanu zaległości i ryzyk wystąpienia nieprawidłowości (na podstawie przeglądu analitycznego zestawienia wszystkich zaległości).

bezwłocznie wystawiano tytuł wykonawczy, w celu wszczęcia egzekucji przez organ egzekucyjny;

- w jednym przypadku, w którym doszło do przejścia obowiązku objętego tytułem wykonawczym na następcę prawnego zobowiązanego, wystawiono nowy tytuł wykonawczy i skierowano go do organu egzekucyjnego wraz z urzędowym dokumentem wskazującym przejście dochodzonego obowiązku na następcę prawnego;
- nie korzystano z uprawnienia do wskazania środka egzekucyjnego we wniosku o wszczęcie egzekucji;
- po zasądzeniu należności na rzecz Skarbu Państwa i w przypadku dalszego braku zapłaty niezwłocznie występowano do komornika z wnioskiem o wszczęcie egzekucji;
- w jednym przypadku (osoby fizycznej nie prowadzącej działalności gospodarczej) wystawiono komornikowi zlecenie poszukiwania majątku dłużnika;
- dokumentowano poszczególne czynności windykacyjne; założono sprawy (teczki) z dokumentacją każdego postępowania windykacyjnego oddzielnie;
- w przypadku trzech spraw postępowania egzekucyjne dotyczące zaległości w łącznej kwocie 36,8 tys. zł zostały umorzone przez komornika sądowego wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji (brak majątku dłużnika); w pozostałych dwóch sprawach postępowanie egzekucyjne jeszcze trwało.

W Starostwie nie było wewnętrznych unormowań dotyczących działań windykacyjnych wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

(akta kontroli: tom I str. 522-558; tom II str. 428-443)

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

(akta kontroli: tom I str. 517)

2.3.4. W okresie objętym kontrolą udzielono trzem podmiotom ulgi w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w formie pomocy publicznej innej niż pomoc *de minimis*, w łącznej wysokości 88,5 tys. zł. Ulgi udzielono na podstawie złożonego przez te podmioty zgłoszenia²⁸ wniesienia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa w pomniejszonej wysokości za 2020 r., zgodnie z art. 15ja w związku z art. 15jc ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Starosta nie występował do Wojewody o zgodę na udzielanie ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zgodnie z art. 15zzze ust. 1 i 2 ww. ustawy.

W wyniku zbadania wszystkich trzech spraw ustalono, że ulgi zostały udzielone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności podejmując decyzję zgromadzono niezbędne dokumenty i ustalono stan faktyczny. Opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, należną za 2020 r. pomniejszono proporcjonalnie do liczby dni w tym roku, w którym obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego oraz stan epidemii COVID-19.

(akta kontroli: tom I str. 517; tom II str. 1-95)

2.3.5. W 2021 r. dokonano spisania jednej przedawnionej należności powstałej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa,

²⁸ W dniu 14 stycznia 2021 r., 25 stycznia 2021 r. oraz 29 stycznia 2021 r.

w łącznej kwocie 2,2 tys. zł. Spisanie należności nastąpiło zgodnie z art. 35b ust. 3 i 4 ustawy o rachunkowości oraz postanowieniami „Zakładowej polityki rachunkowości Starostwa Powiatowego w Lubinie”²⁹, tj. odpis aktualizacyjny obejmował należność główną (1,4 tys. zł) i odsetki (0,8 tys. zł). Na podstawie wniosku³⁰ Starosty o wyrażenie zgody na umorzenie należności w całości, Wojewoda Dolnośląski zarządzeniem nr 73 z dnia 1 marca 2021 r. wyraził zgodę na umorzenie przedmiotowej należności za 2002 r. od spółki wykreślonej z Krajowego Rejestru Sądowego. Zgoda ta obejmowała wierzytelności Skarbu Państwa, które nie zostały zaspokojone w toku postępowania upadłościowego tej spółki.

(akta kontroli: tom I str. 517; tom II str. 212-225, 444-469)

2.3.6. Szczegółowe badanie pięciu³¹ najstarszych zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, które pozostały nierozliczone na dzień 31 grudnia 2021 r., wykazało, że:

- wszystkie zaległości dotyczyły opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa;
- łączna kwota badanych zaległości wyniosła 80,9 tys. zł, w tym: 41,6 tys. zł należność główna oraz 39,3 tys. zł odsetki;
- w przypadku trzech zaległości na łączną kwotę 31,0 tys. zł, po ukończeniu postępowania upadłościowego dłużników, prowadzone były działania³² zmierzające do uzyskania zgody Wojewody Dolnośląskiego na umorzenie należności, celem dokonania odpisów aktualizujących;
- w przypadku dwóch zaległości na łączną kwotę 49,9 tys. zł prowadzono dalsze działania egzekucyjne w wyniku przejścia obowiązku objętego tytułami wykonawczymi na następcę prawnego zobowiązanego – wystawiono³³ w 2021 r. nowe tytuły wykonawcze i skierowano je do organu egzekucyjnego.

(akta kontroli: tom I str. 522-558; tom II str. 429-431, 470-533)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa.

V. Uwagi i wnioski

- Uwagi NIK nie wnosi uwag.
- Wnioski NIK nie formułuje wniosków.

²⁹ Załącznik do zarządzenia nr 53/2018 Starosty Lubińskiego z dnia 23 kwietnia 2018 r.

³⁰ Pismo z dnia 15 maja 2019 r. (znak: DAR.6843.15.2019).

³¹ Doboru celowego dokonano spośród 10 najstarszych zaległości, których termin wymagalności minął w latach 1997-2002 (na podstawie przeglądu analitycznego zestawienia wszystkich zaległości).

³² Pisemne wnioski z dnia: 18 maja 2021 r. (znak: DAN/DAR.6843.16.2019) i 15 października 2021 r. (znak: DAN.6843.58.2019) o wyrażenie zgody na umorzenie w całości należności powstałych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa. Wnioski w procedowaniu – pismami z dnia: 15 grudnia 2021 r. i 21 grudnia 2021 r. Wojewoda zwrócił się z prośbą o uzupełnienie dokumentów w związku ze złożonymi wnioskami.

³³ Wniosek z dnia 25 czerwca 2021 r. do Sądu Rejonowego w Lubinie o wydanie dalszego tytułu wykonawczego; postanowienie Sądu Rejonowego w Lubinie z 23 września 2021 r. o nadaniu klauzuli wykonalności prawomocnemu nakazowi zapłaty przeciwko Gminie Ścinawa, na którą przeszedł obowiązek dłużnika pierwotnego.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. 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.

Wrocław, marca 2022 r.

Kontrolerzy
Mariusz Orawczak
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis