NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.10.2022

Pan
Jarosław Gęborys
Starosta
Powiatu Kamiennogórskiego

Starostwo Powiatowe
w Kamiennej Górze
ul. W. Broniewskiego 15
58-400 Kamienna Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 - 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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Kamiennej Górze, ul. W. Broniewskiego 15, 58-400 Kamienna Góra (dalej: Starostwo).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Jarosław Gęborys, Starosta Powiatu Kamiennogórskiego, od dnia 1 grudnia 2014 r. (dalej: Starosta).

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1].

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy

1. Marta Laszczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/15/2022 z dnia 18 stycznia 2022 r.
2. Piotr Kociołek, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/16/2022 z dnia 18 stycznia 2022 r.
3. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/43/2022 z dnia 15 lutego 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 1-17)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez Starostwo Powiatowe w Kamiennej Górze dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami oraz wykorzystania środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Zakres kontroli

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych polegających na analizie przyznania, wykorzystania i rozliczenia ww. środków oraz dotacji.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części *IV*. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.*

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

III. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W 2021 r. Powiat Kamiennogórski[3], co do zasady w sposób prawidłowy realizował zadania dotyczące wykorzystania środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej: Fundusz). Środki z Funduszu w kwocie 1 701,3 tys. zł zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a w wyniku ich wykorzystania zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych w powiecie. Terminowo złożono Wojewodzie Dolnośląskiemu[4] wniosek o objęcie w 2021 r. dopłatą z Funduszu, bez opóźnień przesyłano też miesięczne wnioski o dopłatę oraz sprawozdania kwartalne i sprawozdanie roczne. Powiat spełnił wymogi z art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. *o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej*[5], dotyczące sfinansowania ze środków własnych części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10,0% i zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków z Funduszu oraz wydatków dokonywanych z tych środków.

Starostwo prawidłowo wykorzystało otrzymane w 2021 r. w kwocie 202,7 tys. zł środki z dotacji celowej na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. Wysokość, a także termin przekazania środków zapewniały pełną i terminową realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami. Z uzyskanych w 2021 r. dochodów z tego tytułu, Starostwo zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*[6] potrąciło 25,0% na rzecz Powiatu, zaś pozostałe 75,0% z dochowaniem terminu wynikającego z art. 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*[7] przekazało Wojewodzie.

Obowiązujący w Starostwie system kontroli zarządczej i funkcjonujące w jego ramach mechanizmy kontroli nie zapobiegły jednak wystąpieniu nieprawidłowości, polegających m.in. na: [1] przewlekłości prowadzenia postępowania windykacyjnego wobec dłużników z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (w sześciu sprawach, tj. 100% badanej próby), co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp, art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*[8] oraz § 3 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. *w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych*[9], a także § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. *w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych*[10] (dotyczącego poddanych badaniu działań windykacyjnych w latach 2016-2018); [2] opieszałości w przekazywaniu spraw dłużników z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na drogę postępowania sądowego i egzekucyjnego (66,6% badanej próby); [3] zaniechaniu dochodzenia należności wobec siedmiu dłużników (63,6% badanej próby) z tytułu użytkowania wieczystego i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w łącznej wysokości 89,6 tys. zł, skutkujące w czterech przypadkach upływem okresu

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

[3] Dalej: Powiat.

[4] Dalej: Wojewoda.

[5] Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm.; dalej: ustawa o Funduszu.

[6] Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.; dalej: ugn.

[7] Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.; dalej: ufp.

[8] Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.; dalej: upea.

[9] Dz. U. z 2020 r. poz. 2083; dalej: rozporządzenie w sprawie wierzycieli należności pieniężnych.

[10] Dz. U. z 2017 r. poz. 1483; dalej: rozporządzenie z 2015 r.

przedawnienia należności na łączną kwotę 62,6 tys. zł; [4] nienaliczaniu i nieewidencjonowaniu odsetek dłużnikom z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste i opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, co najmniej na koniec każdego kwartału roku 2021 (87,5% badanej próby), na łączną kwotę 218,7 tys. zł; [5] wyksięgowaniu z ewidencji księgowej odsetek od nieterminowych płatności należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa bez zgody Wojewody na łączną kwotę 3,4 tys. zł (w pięciu przypadkach); [6] zawarciu z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. w Kamiennej Górze[11] umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez Powiat Kamiennogórski[12], niespełniającej wszystkich wymogów wynikających z ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. *o publicznym transporcie zbiorowym*[13]; [7] nieegzekwowaniu obowiązku operatora w zakresie przekazania informacji, o której mowa w art. 48 ust. 1 uptz; [8] dokonaniu zwrotu niewykorzystanych środków Funduszu po terminie określonym w umowie o dopłatę[14], zawartej z Wojewodą; [9] niewystępowaniu do Wojewody z wnioskiem o umorzenie należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa (w czterech przypadkach), mimo istnienia przesłanek umorzenia należności, określonych w art. 56 ust. 1 pkt 2-4 ufp; [10] braku aktualizacji, (co najmniej na dzień bilansowy) należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa (w czterech przypadkach), co było niezgodne z art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*[15]; [11] niezgodnym z § 6 ust. 4 instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[16], wykazaniu danych w sprawozdaniach Rb-27ZZ i Rb-27S za 2021 r.; [12] przekazaniu Wojewodzie kopii umowy o świadczenie usług i uchwały Rady Powiatu po terminie wskazanym we wniosku o objęcie dopłatą; [13] przekazaniu Wojewodzie (w jednym przypadku) miesięcznego rozliczenia dopłaty bez wszystkich dokumentów, wskazanych w umowie z Wojewodą; [14] niewskazaniu (w trzech przypadkach) wszystkich wymaganych danych w miesięcznych rozliczeniach dopłaty oraz [15] niewystarczającym nadzorze nad realizacją przez operatora obowiązków wynikających z umowy o świadczenie usług, dotyczących przekazywania określonych umową dokumentów.

[11] Jedynym wspólnikiem Spółki (dalej: PKS lub operator) był Powiat.
[12] Dalej: umowa o świadczenie usług.
[13] Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.; dalej: uptz.
[14] Umowa w formie dofinansowania zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej nr 3/FPA/2021 r. z dnia 28 grudnia 2020 r. zawarta pomiędzy Wojewodą a Powiatem (dalej: umowa o dopłatę).
[15] Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.; dalej: uor.
[16] Dz.U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[17] 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 o naborze wniosków o objęcie w 2021 r. dopłatą do przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej[18], Powiat złożył terminowo[19] Wojewodzie wniosek o objęcie w 2021 r. dopłatą z Funduszu. Wniosek został złożony na wzorze określonym przez Wojewodę oraz zawierał rzetelne i kompletne dane wymagane zgodnie z art. 24 ust. 6 ustawy o Funduszu. Do wniosku dołączono dokumenty potwierdzające dane i informacje w nim zawarte.

Złożony wniosek obejmował 13 linii komunikacyjnych. Określona we wniosku planowana, w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.:

- wielkość pracy eksploatacyjnej wynosiła 717 408 wozokilometrów[20],
- kwota deficytu na ww. liniach wynosiła 2 416,3 tys. zł,
- łączna kwota dopłaty wynosiła 2 152,2 tys. zł,
- łączna kwota udział własnego Powiatu wynosiła 264,0 tys. zł.

Starosta nie był wzywany przez Wojewodę do uzupełnienia wniosku.

Po rozpatrzeniu wniosku, Powiat został poinformowany pisemnie przez Wojewodę o objęciu dopłatą w 2021 r. linii komunikacyjnych wskazanych we wniosku[21].

(akta kontroli tom I str. 71-109)

1.2. Powiat zawarł z Wojewodą umowę o dopłatę, na podstawie której Wojewoda przyznał w 2021 r. dofinansowanie ze środków Funduszu w wysokości nie wyższej niż 2 152,2 tys. zł. Dopłatą objętych zostało 13 linii komunikacyjnych. Umowa o dopłatę spełniała wymogi, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o Funduszu.

Na dofinansowanie ww. zadania w 2021 r. Powiat otrzymał od Wojewody kwotę 2 132,2 tys. zł, przy czym po rozliczeniu finansowym udzielonej dopłaty, wyniosła ona ostatecznie 1 701,3 tys. zł.

Łączna kwota deficytu linii komunikacyjnych objętych dopłatami wyniosła 2 417,1 tys. zł, a łączna kwota przekazanych operatorowi rekompensat 1 946,3 tys. zł.

Powiat przekazał na realizację ww. zadania środki własne w wysokości 245,0 tys. zł, wobec czego wywiązał się z wymogu określonego w art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o Funduszu, tj. sfinansowania ze środków własnych części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10,0%.

Środki dopłaty zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na sfinansowanie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, przez dopłatę do ceny usługi.

(akta kontroli tom I str. 110-131, 255-260, tom II str. 1-501)

---

[17] 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.

[18] Opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (dalej: DUW): https://www.duw.pl/pl/urzad/programy/fundusz-rozwoju-przewoz/17177,Ogloszenie-o-naborze-wnioskow-o-objecie-w-2021-roku-doplata-do-przewozow-autobus.html.

[19] Wniosek przekazano 20 listopada 2020 r. poprzez platformę ePUAP oraz w formie papierowej. Termin upływał 24 listopada 2020 r.

[20] Jednostka miary pracy eksploatacyjnej autobusu, przy czym 1 wozokilometr to przejazd 1 autobusu na odległość jednego kilometra (dalej: wzkm).

[21] Pismo Wojewody Dolnośląskiego, znak IF-IT.3146.105.2020.Mcz z dnia 21 grudnia 2020 r.

Przewozy autobusowe objęte dofinansowaniem ze środków Funduszu w roku 2021, dla których organizatorem był Powiat, realizowane były przez operatora, na podstawie umowy nr SP-21/VI/2020 o świadczenie usług z dnia 30 czerwca 2020 r., zawartej w trybie bezpośredniego zawarcia umowy na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 4 uptz[22].

Zastosowanie ww. trybu Starosta uzasadnił wystąpieniem zakłóceń w regularnym transporcie osób funkcjonującym na terenie Powiatu, związanych z ogłoszonym stanem epidemii.

Umowa zawarta została pierwotnie na okres od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., następnie była siedmiokrotnie zmieniana:

- aneksem nr 1 z dnia 9 lipca 2020 r. wskazano rachunek bankowy operatora do dokonywania płatności,
- aneksem nr 2 z dnia 7 października 2020 r. poprawiono błąd pisarski w treści umowy,
- aneksem nr 3 z dnia 31 grudnia 2020 r. wydłużono okres obowiązywania do 31 grudnia 2021 r.,
- aneksem nr 4 z dnia 31 grudnia 2020 r. zmieniono charakterystykę usług przewozowych, ustalając linie autobusowe, planowaną wielkość pracy eksploatacyjną oraz rozkłady jazdy obowiązujące w 2021 r.,
- aneksem nr 5 z dnia 4 stycznia 2021 r. zmieniono stawkę za jeden wozokilometr wykonywanej pracy przewozowej na 3,64 zł brutto (3,37 zł netto),
- aneksem nr 6 z dnia 1 marca 2021 r. określono sposób, w jaki jest obliczana rekompensata i zasady rozliczeń (m.in. ustalenie, że rozliczenia odbywać się będą poprzez noty obciążeniowe, a nie faktury VAT),
- aneksem nr 7 z dnia 1 lipca 2021 r. wprowadzono zmiany w sposobie obliczania rekompensaty.

Zawarta umowa spełniała przesłanki określone w art. 25 ust. 2 i 3 uptz dopiero po zawarciu aneksu nr 6 z dnia 1 marca 2021 r., co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na zawarcie umowy o świadczenie usług uzyskano w formie uchwał[23] zgodę Rady Powiatu, o której mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu.

(akta kontroli tom I str. 297-394, tom III str. 209, 212, 217, 220-245)

1.3. Powiat składał terminowo[24] do Wojewody wnioski o dopłatę za poszczególne miesiące. Wnioski te były sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do umowy o dopłatę i zawierały niezbędne dane, a występujące w poszczególnych miesiącach różnice pomiędzy wnioskami a harmonogramem płatności wynikały (jak podał Starosta) z faktycznie poniesionej pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach.

(akta kontroli tom I str. 132-219, tom III str. 217, 221)

1.4. Powiat otrzymywał dopłaty z Funduszu na wskazany rachunek bankowy, we wnioskowanej wysokości, w terminach od 14 do 21 dni od daty złożenia wniosku, z wyłączeniem dopłat za miesiące luty (31 dni), maj (66 dni) oraz czerwiec (36 dni).

---

[22] Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 4 uptz, organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gdy wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednie ryzyko powstania takiej sytuacji zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, o ile nie można zachować terminów określonych dla innych trybów zawarcia umowy o świadczenie publicznego transportu zbiorowego.

[23] Uchwała Nr XX/76/2020 Rady Powiatu Kamiennogórskiego z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie udzielenia zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz uchwała Nr XXVII/102/2021 Rady Powiatu Kamiennogórskiego z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XX/76/2020 Rady Powiatu Kamiennogórskiego z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie udzielenia zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

[24] Za dany okres (miesiąc) rozliczeniowy do 2 dnia roboczego następnego miesiąca.

Wypłata środków za te miesiące została czasowo wstrzymana przez Wojewodę, co zostało szerzej opisane w punkcie 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
W umowie o dopłatę nie wyznaczono terminu przekazywania dopłat, wskazując, że Wojewoda przekaże dofinansowanie na podstawie wniosku o dopłatę, pod warunkiem dostępności środków na rachunku do obsługi Funduszu (§ 3 ust. 3 umowy).

(akta kontroli tom I str. 111, 220-234)

1.5. Powiat, co do zasady, zgodnie z § 3 ust. 12 umowy o dopłatę, terminowo przekazywał do Wojewody rozliczenia zrealizowanych usług przewozowych (dalej: rozliczenia)[25] wraz z załącznikami. Wyjątkiem było rozliczenie za czerwiec 2021 r., przekazane bez wszystkich niezbędnych dokumentów (załączników), co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
W wyniku analizy przekazanych rozliczeń, Wojewoda dwukrotnie (26 marca 2021 r. oraz 5 lipca 2021 r.) wzywał[26] Starostę do weryfikacji wykazanej (w rozliczeniach za miesiące od stycznia do maja 2021 r.) kwoty deficytu na danej linii komunikacyjnej. Powiat przedstawiał kalkulację kosztów oraz przychodów, jako szacowaną, a nie rzeczywistą wartość, co Wojewoda uznał za niezgodne z przepisami regulującymi zasady przyznawania dofinansowania w świetle przepisów umowy zawartej między Wojewodą a Powiatem oraz ustawy o Funduszu. Ponadto, w wezwaniu z dnia 26 marca 2021 r. Wojewoda zwrócił także uwagę na wartość deficytu na fakturze VAT za styczeń 2021 r., wykazaną błędnie w kwocie brutto, a w załączeniu do wezwania z dnia 5 lipca 2021 r. przedłożył poglądowo wzór wyliczenia faktycznie poniesionych kosztów i uzyskanych przychodów przez operatora, składających się na kwotę deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej.
W związku z ww. wezwaniami, Wojewoda na podstawie § 3 pkt 14 umowy o dopłatę wstrzymał wypłatę środków odpowiednio za luty 2021 r. i za maj 2021 r. do czasu usunięcia przez Powiat przyczyn wstrzymujących wypłatę.
W odpowiedzi[27] na wezwanie z dnia 26 marca 2021 r. skorygowano wystawioną przez operatora fakturę VAT za styczeń 2021 r. W odpowiedzi[28] na wezwanie z dnia 5 lipca 2021 r., Powiat przedstawił rzeczywiste rozliczenie kosztów i przychodów poniesionych przez operatora (zgodnie ze wzorem przekazanym przez Wojewodę) oraz dokonał korekty rozliczeń za miesiące od stycznia do maja 2021 r.

Powiat siedmiokrotnie[29] dokonywał korekt rozliczeń, a operator dziesięciokrotnie[30] korygował wystawione dokumenty księgowe. W wyniku dokonywanych rozliczeń, Powiat siedmiokrotnie zwracał niewykorzystane środki dopłaty: [1] 1,5 tys. zł za styczeń 2021 r., [2] 19,9 tys. zł za maj 2021 r., [3] 45,3 tys. zł za czerwiec 2021 r., [4] 113,6 tys. zł za wrzesień 2021 r., [5] 97,6 tys. zł za październik 2021 r., [6] 89,8 tys. zł za listopad 2021 r. i [7] 63,2 tys. zł za grudzień 2021 r. – łącznie 430,9 tys. zł. Środki były przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy DUW wskazany w umowie o dopłatę.

[25] Według wzoru określonego w załączniku nr 4 do umowy o dopłatę.
[26] Pismami znak IF-IT.3146.105.2020.ZK z dnia 26 marca 2021 r. oraz znak IF-IT.3146.105.2020.ZK z dnia 5 lipca 2021 r.
[27] Pismo Starosty Kamiennogórskiego znak KM.7140.3.14.2021 z dnia 30 marca 2021 r.
[28] Pisma Starosty Kamiennogórskiego znak KM.7140.3.28.2021 z dnia 9 lipca 2021 r. oraz znak KM.7140.3.29.2021 z dnia 19 lipca 2021 r.
[29] Za miesiące styczeń, luty, marzec, kwiecień, maj 2021 r. w dniu 20 lipca 2021 r., za wrzesień 2021 r. dnia 27 października 2021 r. i za grudzień 2021 r. dnia 21 stycznia 2022 r.
[30] Za styczeń faktury VAT (korekty) nr TOK/1/03/2021 z dnia 30 marca 2021 r., nr TOK/3/07/2021 z dnia 28 lipca 2021 r. oraz nr TOK/5/2021 z dnia 29 lipca 2021 r., za luty faktury VAT (korekty) nr TOK/2/03/2021 z dnia 30 marca 2021 r. i nr TOK/4/07/2021 z dnia 28 lipca 2021 r., za marzec nota obciążeniowa nr PK 12/2021 z dnia 28 lipca 2021 r., za kwiecień nota obciążeniowa nr PK 11/2021 z dnia 28 lipca 2021 r., za maj nota uznaniowa nr PK 01/2021 z dnia 28 lipca 2021 r., za październik nota uznaniowa nr PK 02/2021 z dnia 3 grudnia 2021 r. oraz za grudzień nota uznaniowa nr PK 01/2022 z dnia 10 stycznia 2022 r.

Jednakże, w rozliczeniach za miesiące styczeń, maj i czerwiec 2021 r. nie wskazano kwoty zwrotu środków z Funduszu, natomiast zwrot środków za grudzień 2021 r. został przekazany do DUW dnia 19 stycznia 2022 r., tj. 9 dni po terminie wskazanym w umowie o dopłatę. Ponadto odsetki za nieterminowy zwrot wyliczono w błędnej wysokości. Powyższe zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Powiat terminowo i zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 5 do umowy o dopłatę, przekazywał Wojewodzie sprawozdania kwartalne oraz roczne. Niemniej, w trakcie kontroli NIK, czterokrotnie dokonywano korekty sprawozdań[31]. Wykazane ostatecznie dane były rzetelne i przedstawiały:

- łączną wielkość pracy eksploatacyjnej na liniach objętych dopłatą: 708 136 wzkm,
- kwotę dopłaty wydatkowaną przez organizatora: 1 701,3 tys. zł,
- kwotę dokonanych zwrotów: 430,9 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 268-296, 396-421, tom II str. 1-501)

1.6. Poza przypadkami dokonania zwrotu niewykorzystanych środków dopłaty, o których mowa w pkt 1.5, Powiat dokonywał zwrotu odsetek naliczonych od środków Funduszu zgromadzonych na rachunku bankowym, zgodnie z umową o dopłatę.

(akta kontroli tom I str. 422-425)

1.7. W wyniku wykorzystania środków z Funduszu zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych w Powiecie. Przed wejściem w życie ustawy o Funduszu (tj. 18 lipca 2019 r.) nie funkcjonowały linie komunikacyjne, na których wykonywane były przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizatorem był Powiat. Linie te zaczęły funkcjonować od 1 lipca 2020 r.:

- 15 linii w okresie od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. o łącznie zrealizowanym przebiegu 291 285 wzkm,
- 13 linii w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. o łącznie zrealizowanym przebiegu 710 743 wzkm[32].

Wskazane linie były zgodne z siecią komunikacyjną, na której planowane było wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, zgodnie z Planem zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Kamiennogórskiego[33].

W 2022 r. Powiat zrezygnował z organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej i tym samym korzystania ze środków Funduszu[34]. Starosta wyjaśnił, iż było to spowodowane pierwszym w historii Powiatu deficytem budżetu na działalności bieżącej w kwocie 500,0 tys. zł i wiążącym się z tym niezabezpieczeniem środków własnych organizatora przewozów.

Oprócz przewozów o charakterze użyteczności publicznej, w Powiecie funkcjonowały linie komunikacyjne, na których realizowane były przewozy

[31] Korekta sprawozdania za IV kwartał 2021 r., przekazana Wojewodzie dnia 8 marca 2022 r, korekta sprawozdania za II kwartał 20221 r., przekazana Wojewodzie dnia 10 marca 2022 r. oraz dwie korekty sprawozdania rocznego za 2021 r., przekazane Wojewodzie 7 i 8 marca 2022 r.

[32] W tym 708 136 wzkm na liniach objętych dopłatą oraz 2 607 wzkm na liniach, na których osiągnięto dodatni wynik finansowy w okresie rozliczeniowym.

[33] Stanowiącego załącznik do uchwały nr XIV/57/2015 Rady Powiatu Kamiennogórskiego z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Powiatu Kamiennogórskiego.

[34] Mimo objęcia dopłatą w 2022 r. 10 linii komunikacyjnych organizowanych przez Powiat, zgodnie z wynikami naboru nr 1 wniosków o objęcie dopłatą w 2022 r. w ramach Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, opublikowanymi w Biuletynie Informacji Publicznej DUW: https://www.duw.pl/pl/urzad/programy/fundusz-rozwoju-przewoz/18029,Wyniki-naboru-nr-1-wnioskow-o-objecie-doplata-w-2022-r-w-ramach-Funduszu-rozwoju.html .

na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 uptz. Przewozy te były realizowane przez podmioty prywatne oraz PKS i funkcjonowały:

- w 2019 r. na 19 liniach,
- w 2020 r. na 18 liniach,
- w 2021 r. na 18 liniach,
- w 2022 r.[35] na 17 liniach.

(akta kontroli tom III str. 5-39, 47, 107-109, 157-159, 213-216, 218, 221-222)

1.8. W ramach nadzoru nad realizacją przez operatora umowy w zakresie publicznego transportu zbiorowego w 2021 r., pracownicy Starostwa dwukrotnie (w dniu 3 marca 2021 r. w siedzibie operatora oraz w dniu 11 marca 2021 r. na przystankach autobusowych na terenie Powiatu) weryfikowali przestrzeganie przez operatora zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46 uptz. Z przeprowadzonych weryfikacji sporządzono notatki służbowe, w których nie stwierdzono nieprawidłowości. Ponadto, jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Komunikacji, nadzór sprawowano w sposób ciągły oraz weryfikowano w każdym miesiącu poprawność sporządzenia przez operatora dokumentacji, na podstawie której Powiat sporządzał rozliczenia przedkładane Wojewodzie.

Niemniej, zdaniem NIK Starosta niewystarczająco nadzorował realizację przez operatora obowiązków wynikających z umowy o świadczenie usług, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Starosta nie egzekwował również obowiązku operatora w zakresie przekazywania informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań, o której mowa w art. 48 ust. 1 uptz i nie nałożył kary pieniężnej, o której mowa w art. 64 ust. 1 pkt 3 uptz, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 8, 426-447, tom III str. 144-147)

1.9. Starostwo prowadziło wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych od Wojewody dopłat do przewozów autobusowych oraz wydatków objętych dopłatą, zgodnie z art. 15 ustawy o Funduszu.

(akta kontroli tom I str. 251-267)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Zawarta z operatorem umowa o świadczenie usług z dnia 30 czerwca 2020 r. do dnia 1 marca 2021 r., tj. dnia zawarcia aneksu nr 6, nie określała sposobu, w jaki jest obliczana rekompensata, co było niezgodne z art. 25 ust. 3 pkt 15 uptz. Dopiero w ww. aneksie określono sposób obliczania rekompensaty i tryb składania wniosku o rekompensatę.

Starosta wyjaśnił, iż w trakcie wykonywania umowy regulacje dotyczące rozliczeń okazały się niedostateczne i niepełne, w związku z czym podpisano ww. aneks.

NIK wskazuje, że umowa powinna spełniać wymogi określone przepisami prawa już w momencie jej zawarcia.

(akta kontroli tom I str. 297-385, tom III str. 246, 249, 255, 258)

2. Pomimo zobowiązania wynikającego z oświadczenia organizatora zawartego we wniosku o objęcie w 2021 r. dopłatą, złożonego dnia 20 listopada 2020 r., przed dniem złożenia wniosku o wypłatę dopłaty za styczeń 2021 r. (1 lutego 2021 r.) Starosta nie przedłożył Wojewodzie kopii umowy o świadczenie usług wraz z aneksami oraz uchwały Rady Powiatu w sprawie udzielenia zgody na zawarcie

[35] Stan na dzień 23 lutego 2022 r.

ww. umowy, co było działaniem nierzetelnym. Wymagane dokumenty zostały przesłane dopiero po podjęciu stosownej uchwały przez Radę Powiatu, tj. dnia 12 lutego 2021 r.

Starosta wyjaśnił, że powodem nieterminowego przesłania umowy o świadczenie usług Wojewodzie wraz z wymaganymi załącznikami było niedopatrzenie, niemniej nie miało to wpływu na interes publiczny, a Wojewoda nie zgłaszał zastrzeżeń w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 77, 386-390, tom III str. 213-215)

3. Rozliczenie za czerwiec 2021 r. zostało przekazane Wojewodzie bez wymaganych (§ 3 ust. 12 i 15 umowy o dopłatę) załączników, tj. bez dokumentów finansowo-księgowych potwierdzających wykonanie płatności. Powyższe dokumenty[36] zostały przekazane Wojewodzie wraz z rozliczeniem za kolejny miesiąc (lipiec 2021 r.).
Starosta wyjaśnił, że było to spowodowane przekazaniem noty obciążeniowej przez operatora dopiero w dniu 28 lipca 2021 r., a więc już po terminie na złożenie rozliczenia za czerwiec 2021 r. Wojewodzie.
Zdaniem NIK, obowiązkiem Powiatu było wyegzekwowanie dokumentów od operatora w sposób umożliwiający przekazanie kompletnego rozliczenia Wojewodzie w przewidzianym umową terminie.

(akta kontroli tom II str. 266-273, 290, tom III str. 257-258)

4. W rozliczeniach za miesiące styczeń, maj i czerwiec 2021 r. nie wskazano kwoty w pozycji „*Kwota zwrotu środków z FRPA*[37] *w bieżącym miesiącu*", mimo wystąpienia zwrotu niewykorzystanych środków dopłaty za te miesiące w kwotach odpowiednio: 1,5 tys. zł, 19,9 tys. zł i 45,3 tys. zł.
Starosta wyjaśnił, że było to spowodowane niedopatrzeniem ze strony organizatora, jednakże nie było to kwestionowane przez Wojewodę i nie wpłynęło na ostateczne rozliczenie, ponieważ faktycznie dokonano zwrotu środków.
Zdaniem NIK, przekazywane rozliczenia powinny zawierać wszystkie dane, określone we wzorze stanowiącym załącznik do umowy o dopłatę.

(akta kontroli tom II str. 239, 262, 270, tom III str. 246, 248)

5. Zwrot środków za grudzień 2021 r. został przekazany w dniu 19 stycznia 2022 r., tj. 9 dni po terminie wskazanym w umowie o dopłatę. Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. umowy, organizator zobowiązany był do zwrotu niewykorzystanych środków Funduszu do dnia 10 stycznia 2022 r. Ponadto, odsetki za nieterminowy zwrot wyliczono w błędnej wysokości 0,5 tys. zł, przyjmując jako dzień płatności zobowiązania 23 grudnia 2021 r.[38] oraz stawkę odsetek w wysokości 10,0%. Zgodnie z § 4 ust. 2 umowy o dopłatę, zwrot niewykorzystanych środków po upływie terminu wskazanego w ust. 1 następuje wraz z należnymi odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Stawka odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych wynosiła w badanym okresie 8,0% kwoty zaległości w stosunku rocznym[39]. Kwota odsetek wyliczona zgodnie z § 4 umowy o dopłatę wyniosła 0,1 tys. zł, tj. o 0,4 tys. zł mniej niż wyliczona i przekazana przez Powiat.
Skarbnik Powiatu (dalej: Skarbnik) wyjaśnił, że notę uznaniową, na podstawie której dokonano korekty wysokości dopłat otrzymano od operatora 10 stycznia 2022 r., a przekazanie środków na rachunek bankowy Wojewody nastąpiło 19 stycznia

[36] Nota obciążeniowa nr PK 13/2021 z dnia 28 lipca 2021 r. oraz potwierdzenie przelewu środków do operatora z dnia 4 sierpnia 2021 r.
[37] Fundusz rozwoju przewozów autobusowych.
[38] Dzień wpływu dopłaty z DUW.
[39] Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 4 stycznia 2016 r. w sprawie stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych, obniżonej stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych oraz podwyższonej stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych (M.P. poz. 20).

2022 r. Spowodowało to konieczność przygotowania uchwały zarządu, którą dokonano zmiany planu wydatków w budżecie na 2022 r. o kwotę zwróconych środków. Ponadto odsetki, według wyjaśnień Starosty wyliczono zgodnie z § 5 ust. 8 pkt 2 umowy o dopłatę, traktując kwotę zwrotu jako środki pobrane w nadmiernej wysokości już w dniu wpływu na rachunek bankowy Powiatu, a niewłaściwa stawka odsetek została zastosowana omyłkowo.
Zdaniem NIK, Starosta powinien zapewnić zwrot niewykorzystanych środków dopłaty w terminie określonym w umowie o dopłatę z odsetkami w prawidłowej wysokości.

(akta kontroli tom I str. 419-421, tom III str. 217-219, 246-249)

6. Starosta nie wyegzekwował przekazywania określonych w umowie z operatorem dokumentów, tj. sprawozdań kwartalnych[40] oraz sprawozdań z wykonanych w okresie rozliczeniowym usług przewozowych[41] (za miesiące od lipca do grudnia 2021 r.) oraz przekazywania not obciążeniowych przez operatora w terminie zgodnym z umową, tj. do pięciu dni roboczych po zakończeniu okresu rozliczeniowego[42] (opóźnienia wyniosły od 6 do 23 dni).

Starosta wyjaśnił, iż w wyniku pisma Wojewody z dnia 5 lipca 2021 r. w sprawie weryfikacji wysokości kwoty deficytu, Starostwo wystąpiło do operatora o przedstawianie rozliczeń miesięcznych na bazie kosztów rzeczywistych, a nie szacowanych, w związku z czym przekazywanie dokumentów zgodnych z załącznikami 4.1 oraz 4.4 stało się zbędne, gdyż otrzymywane od operatora rozliczenia miesięczne kosztów i przychodów zawierały kompletne dane.

Natomiast w kwestii not obciążeniowych, Starosta wyjaśnił, że organizator przyjmował noty po wymaganym umową terminie na powtarzającą się prośbę operatora. Prośbę tę operator uzasadniał tym, że nie jest w stanie w terminie do pięciu dni roboczych zliczyć wszystkich poniesionych kosztów. Starosta podkreślił, że przekazywanie not w terminie późniejszym niż wskazany w umowie nie miało żadnego wpływu na rozliczenia między organizatorem a Wojewodą, jak również między organizatorem a operatorem.

NIK wskazuje, że w przypadku stwierdzenia nieadekwatności postanowień umowy z operatorem do potrzeb Starostwa zasadne było dokonanie zmiany umowy w celu dostosowania jej do zmienionych okoliczności faktycznych.

(akta kontroli tom I str. 372-373, tom III str. 157-160, 208-211)

7. Starosta nie egzekwował obowiązku operatora w zakresie przekazania informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań, o której mowa w art. 48 ust. 1 uptz i nie nałożył kary pieniężnej w wysokości 1,0 tys. zł, o której mowa w art. 64 ust. 1 pkt 3 uptz w wyniku nieprzekazania przez operatora w 2021 r. ww. informacji za rok 2020. Zgodnie z art. 64 ust. 4 uptz, kary pieniężne nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy organizator.
Starosta wyjaśnił, że operator nie przekazał powyższej informacji, gdyż skargi i reklamacje nie wpłynęły do operatora.
NIK zauważa, że art. 48 ust. 1 uptz nie warunkuje przekazywania ww. informacji wystąpieniem skarg i reklamacji.

[40] Zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 4.4 do umowy o świadczenie usług.
[41] Zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 4.1 do umowy o świadczenie usług.
[42] Nota obciążeniowa za marzec wpłynęła dnia 16 kwietnia 2021 r., za kwiecień dnia 11 maja 2021 r., za maj dnia 11 czerwca 2021 r., za czerwiec dnia 28 lipca 2021 r., za lipiec dnia 25 sierpnia 2021 r., za sierpień dnia 24 września 2021 r., za wrzesień dnia 25 października 2021 r., za październik dnia 24 listopada 2021 r., za listopad dnia 22 grudnia 2021 r.

W trakcie kontroli NIK, Starosta wydał, 8 marca 2022 r. decyzję nakładającą na operatora karę pieniężną w wysokości 1,0 tys. zł, która została uregulowana dnia 16 marca 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 144-147, 209, 211, 250-254, 263-264)

OCENA CZĄSTKOWA

W 2021 r., co do zasady zadania dotyczące wykorzystania środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej były realizowane przez Powiat w sposób prawidłowy. Środki z Funduszu w kwocie 1 701,3 tys. zł zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W wyniku wykorzystania środków zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych w powiecie – przed wejściem w życie ustawy o Funduszu, nie funkcjonowały linie komunikacyjne, na których wykonywane były przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizatorem był Powiat, natomiast w 2021 r. przewozy takie funkcjonowały na 13 liniach komunikacyjnych. Terminowo złożono Wojewodzie wniosek o objęcie w 2021 r. dopłatą z Funduszu, miesięczne wnioski o dopłatę oraz sprawozdania kwartalne i sprawozdanie roczne. Kontrola wykazała jednak nieprawidłowości polegające m.in. na zawarciu z operatorem umowy o świadczenie usług, niespełniającej wszystkich wymogów wynikających z uptz, nieegzekwowaniu obowiązku operatora w zakresie przekazania informacji, o której mowa w art. 48 ust. 1 uptz. Stwierdzono również przekazanie Wojewodzie (w jednym przypadku) niekompletnego rozliczenia miesięcznego, niewskazanie (w trzech przypadkach) wszystkich wymaganych danych w miesięcznych rozliczeniach, a także nieterminowe zwrócenie niewykorzystanych środków Funduszu w kwocie 63,2 tys. zł.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Powiat w 2021 r. otrzymał 202,7 tys. zł dotacji celowej na zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Kwota ta stanowiła 178,0% planu oraz wykonania w roku 2020, w którym otrzymane i wydatkowane środki wyniosły 113,9 tys. zł. W 2021 r. środki z dotacji zostały wykorzystane w całości.

(akta kontroli tom IV str. 117-128, 134-141-216-224)

2.2. Wojewoda, pismem nr FB.BP.3111.29.2021.KSz. z dnia 16 lutego 2021 r. przyznał na rzecz Powiatu dotację celową na zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości 102,0 tys. zł. Otrzymana dotacja nie pokrywała jednak w pełni kosztów realizacji przez Starostę zadań z tego zakresu. W związku z niedoborem środków, Starosta pięciokrotnie[43] występował do Wojewody z wnioskiem o zwiększenie kwoty dotacji na łączną kwotę 100,7 tys. zł. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie. Po zmianach kwota dotacji wyniosła 202,7 tys. zł i w pełni pokryła koszty realizacji powierzonych zadań.

(akta kontroli tom IV str. 3-14, 117-128, 197-201)

2.3. Kwoty dotacji wykazane w sprawozdaniach kwartalnych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za rok 2021

[43] Pismami: nr GN.3032.3.2021 z 7 maja 2021 r. o kwotę 30,1 tys. zł, GN.3032.42021 z 15 czerwca 2021 r. o kwotę 10,5 tys. zł; GN.3032.6.2021 z 6 września 2021 r. o kwotę 7,4 tys. zł, GN.3032.8.2021 z 7 października 2021 r. na kwotę 44,5 tys. zł, GN.3032.7.2021 z 14 października 2021 r. na kwotę 11,6 tys. zł. Wniosek został skorygowany o 3,4 tys. zł pismem GN.3032.7.2021 z 2 listopada 2021 r. do kwoty 8,2 tys. zł.

na dzień 31 marca, 30 czerwca, 30 września oraz 31 grudnia 2021 r., a także w sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2021 r. były równe rzeczywistym wpływom dotacji. Wartości te były również zgodne z kwotami ujętymi w ewidencji księgowej.

Kwoty dotacji, ujęte w sprawozdaniach Starostwa za 2021 r., dotyczące wykonania dotacji celowych i wydatków na realizację zadań zleconych, wykazane w sprawozdaniach Rb-50 i z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-28S, wynikały z zapisów w ewidencji księgowej.

(akta kontroli tom IV str. 115-196, tom VII str. 365-382)

2.4. W opinii Starosty, środki na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami, zostały przekazane Powiatowi w terminie umożliwiającym wykonanie zadań.

(akta kontroli tom IV str. 281)

2.5. Z uwagi na terminowe przekazywanie środków, Starosta 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[44].

(akta kontroli tom IV str. 26-27)

2.2. Dochody powiatu z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

2.2.1. Z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w 2021 r. Powiat uzyskał dochód w wysokości 944,5 tys. zł, co stanowiło 172,0% dochodu roku 2020 (548,6 tys. zł). Największe dochody uzyskano z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości 835,3 tys. zł, co stanowiło 88,4% dochodów ogółem.

W 2021 r. wysokość należności i zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wynosiła po 675,3 tys. zł, w tym z tytułu użytkowania wieczystego 632,6 tys. zł (94,0% ogółu). W porównaniu do roku 2020 (528,1 tys. zł) saldo zaległości uległo zwiększeniu, o 27,9%, co wynikało z nieuregulowanych opłat z tytułu gospodarowania nieruchomościami.

(akta kontroli str. tom IV str. 112-113, 115-116, 324, tom V str. 1, 3-8)

2.2.2. Sprawozdanie Rb-27ZZ za 2021 r. z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, zostały sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych. Niemniej jednak wykazana w kolumnie 7 „*Wysokość dochodów wykonanych potrąconych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego”*, w dziale 700 rozdziale 70005, była niezgodna z wysokością dochodów wykazaną w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za rok 2021 w kolumnie 7 *"Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)"* w paragrafie *"Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami"*. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowośc*i.

(akta kontroli tom IV str. 57-63, 112-116, 483-513, tom V str. 9-13)

2.2.3. Starostwo z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w 2021 r. z ogólnej kwoty 944,5 tys. zł uzyskanych dochodów, potrąciło na rzecz Powiatu 236,1 tys. zł (25,0%) zaś 708,4 tys. zł (75,0%) zostało przekazanych

[44] Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.

Wojewodzie. Udział Powiatu został naliczony prawidłowo, zaś środki należne Wojewodzie zostały przekazane w terminie wynikającym z art. 255 ust. 1 ufp.

(akta kontroli tom IV str. 483-513, tom V str. 1, tom VII str. 321-364)

2.2.4. Prowadzona w Starostwie kontrola terminowości dokonywania wpłat nie odbywała się systematycznie. Objęta kontrolą próba zaległości Powiatu opisana w pkt 2.3.2 oraz 2.3.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego wykazała nienaliczanie i nieewidencjonowanie odsetek od nieterminowych płatności, co najmniej na koniec każdego kwartału roku 2021, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom IV str. 16, 346-360, 428-439, 459-464, 469-528, tom V str. 3-8, 43-63, tom VI str. 1-201, 252-503, 514-517, tom VII str. 73-320)

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

2.3.1. W 2021 r. w wyniku prowadzonych działań windykacyjnych i egzekucyjnych Starostwo uzyskało 230,5 tys. zł. Kwota ta stanowiła 56,3% łącznej wartości zaległości roku 2020 (528,1 tys. zł) oraz 59,8% zaległości (385,4 tys. zł), wobec których w 2021 r. prowadzone były ww. działania.

(akta kontroli tom IV str. 282-286, tom V str. 519-530)

2.3.2. W Starostwie nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących działań windykacyjnych wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Objęta kontrolą próba sześciu zaległości Starostwa z tego tytułu na łączną kwotę 144,3 tys. zł, wykazała we wszystkich przypadkach nieprawidłowości w prowadzeniu procesu windykacji, zaś w jednym przypadku zaniechanie dochodzenia należności. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom IV str. 16, 346-360, 428-439, 460, 464, tom V str. 3-8, tom VI str. 1-201)

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

(akta kontroli tom IV str. 26)

2.3.4. Starosta w 2021 r. nie udzielał ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i nie występował do Wojewody o zgodę na udzielenie ulg z tego tytułu. W dniu 28 grudnia 2021 r. wpłynął do Starostwa jeden wniosek o umorzenie należności w wysokości 13,3 tys. zł z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, który do dnia zakończenia czynności kontrolnych pozostawał w trakcie rozpatrywania.
Ponadto kontrola wykazała, iż w saldzie należności Powiatu na koniec 2021 r. z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, pozostawały należności przedawnione i nieściągalne, o czym szerzej w pkt. 2.3.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom IV str. 27-32)

2.3.5. W 2021 r. należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie były spisywane. Należności te były aktualizowane, z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonywanie odpisów aktualizujących. Niemniej w czterech przypadkach aktualizacja należności nie była prowadzona systematycznie (co najmniej na dzień bilansowy), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom IV str. 288-292, tom V str. 39-66)

2.3.6. Objęta kontrolą próba dziesięciu najstarszych należności[45] o wartości 256,5 tys. zł z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa[46], które pozostawały nierozliczone na dzień 31 grudnia 2021 r., wykazała, że mimo istnienia w co najmniej czterech przypadkach przesłanek umorzenia należności określonych w art. 56 ust. 1 pkt 2-4 ufp, Starosta nie wystąpił do Wojewody celem uzyskania zgody na ich umorzenie. Kontrola wykazała również uznaniowość w podejmowaniu przez Starostwo czynności dla odzyskania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W sześciu przypadkach Starosta w latach 2012-2019 oraz w jednym od 2003 r. zaprzestał dochodzenia należności, wskutek czego w czterech przypadkach doszło do upływu terminu przedawnienia należności. Ponadto Starostwo w ośmiu przypadkach nie naliczało i nie dokonywało przypisów odsetek ww. należności na koniec każdego kwartału roku 2021 r. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom IV str. 459-463, 469-528, tom V str. 3, 8, 43-63, tom VI str. 252-503, 514-517, tom VII str. 73-320)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Starostwo nie wywiązało się z obowiązku należytego dochodzenia należności Skarbu Państwa. Z naruszeniem art. 42 ust. 5 ufp, art. 6 § 1 upea, § 3 rozporządzenia w sprawie wierzycieli należności pieniężnych, § 7 rozporządzenia z 2015 r. podejmowało czynności w celu odzyskania należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W skontrolowanym zakresie stwierdzono, że:

a) we wszystkich sześciu sprawach[47] objętych badaniem, dotyczących zaległych należności Powiatu z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (cztery z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz dwie z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności[48]) upomnienia oraz wezwania do zapłaty wystawiane były z opóźnieniem wynoszącym od trzech miesięcy do 2 lat i 3 miesięcy po upływie terminu płatności,

[45] Doboru celowego dokonano spośród najstarszych zaległości, których termin wymagalności minął w latach 2002-2011 (na podstawie przeglądu analitycznego zestawienia wszystkich zaległości).

[46] Dziewięć z tytułu użytkowania wieczystego, jedna z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

[47] Łączna kwota należności wynosiła ogółem 144,3 tys. zł i wynikała z tytułu: [1] użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, wobec dłużnika wystawiono wezwania do zapłaty w dniach: 30 września 2013 r. (należność za 2013 r.), mimo że termin płatności upływał 31 marca 2013 r.; 14 lipca 2016 r. (należność za 2016 r.), mimo że termin płatności upływał 31 marca 2016 r.; 14 listopada 2019 r. (należność za lata 2018-2019), mimo że termin płatności upływał odpowiednio 31 marca 2018 r. i 31 marca 2019 r.; 13 maja 2021 r. (należność za lata, 2020) mimo że termin płatności upływał 31 stycznia 2021 r.; [2] użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, wobec dłużnika wystawiono wezwania do zapłaty w dniach: 14 listopada 2019 r. (należność za 2018 r. i 2019 r.), mimo że termin płatności upływał odpowiednio 31 marca 2018 r. i 31 marca 2019 r.; 13 września 2018 r. (należność za 2018 r.), mimo że termin płatności upływał 31 marca 2018 r.; 2 listopada 2021 r. (należność za 2020 r.), mimo że termin płatności upływał 31 stycznia 2021 r.; [3] przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, wobec dłużnika upomnienie zostało wystawione w dniach: 15 października 2018 r. (należność za lata 2016-2018), mimo że termin płatności upływał odpowiednio 31 marca 2016 r., 31 marca 2017 r. i 31 marca 2018 r.; [4] przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, wobec dłużnika upomnienie zostało wystawione 17 czerwca 2021 r. (należność za lata 2020-2021), mimo że termin płatności upływał odpowiednio 29 lutego 2020 r., 30 czerwca 2020 r. i 31 marca 2021 r.; [5] użytkowania wieczystego, wobec dłużnika wezwania do zapłaty zostały wystawione w dniach: 10 listopada 2017 r. (należność za 2017 r.), mimo że termin płatności upływał 31 marca 2017 r.; 14 listopada 2019 r. (należność za 2018 r. i 2019 r.), mimo że termin płatności upływał odpowiednio 31 marca 2018 r. i 31 marca 2019 r.; 29 października 2021 r. (należność za 2020 r. i 2021 r.), mimo że termin płatności upływał odpowiednio 31 stycznia 2021 r. i 31 marca 2021 r., [6] użytkowania wieczystego nieruchomości, wobec dłużnika wezwania do zapłaty zostały wystawione w dniach: 12 września 2018 r. (należność za 2018 r.), mimo że termin płatności upływał 31 marca 2018 r.; 14 listopada 2019 r. (należność za 2019 r.), mimo że termin płatności upływał 31 marca 2019 r.

[48] Prowadzonego na podstawie przepisów upea.

b) w przypadku czterech dłużników[49] z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego następowało po upływie, odpowiednio od sześciu miesięcy do roku i dwóch miesięcy od dnia wystawienia wezwania do zapłaty,

c) w jednym przypadku[50] tytuł wykonawczy został wystawiony (dnia 22 lutego 2022 r.) po upływie 111 dni od dnia przesłania zobowiązanemu drugiego upomnienia (dnia 3 listopada 2021 r.).

Stwierdzono również, iż w żadnej ze zbadanych spraw, Starosta nie korzystał z przewidzianych prawem możliwości w celu wyegzekwowania zaległości, w tym m.in.: nie monitorował działań organu egzekucyjnego i skuteczności tych działań, nie podejmował we własnym zakresie czynności mających na celu ustalenie majątku dłużnika, nie zlecał organom egzekucyjnym poszukiwania majątku, a także działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku zapłaty należności.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli oraz § 7 rozporządzenia z 2015 r., wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość: 1) przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia: a) niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne, b) przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne. Jeżeli zobowiązany, uchyla się od wykonania obowiązku, wierzyciel zgodnie z art. 6 § 1 upea, powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Ponadto zgodnie z art. 42 ust. 5 ufp, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

W zakresie należności z tytułu użytkowania wieczystego, Starosta wyjaśnił, że pracownik realizujący zadania z zakresu nieruchomości Skarbu Państwa w swoim zakresie obowiązków miał również obsługę płac urzędu, co powodowało dużą ilość obowiązków, dlatego wezwania do zapłaty były wysyłane, co najmniej raz w roku. Sprawy kierowane na drogę postępowania sądowego z uwagi na duże obłożenie obowiązkami pracowników były kierowane w późniejszych terminach. Zdaniem Starosty sytuacja dłużników, a przede wszystkim fakt ich wielomilionowego zadłużenia z tytułu zaległości publicznoprawnych czyniła bezcelowym podejmowanie jakichkolwiek czynności prawnych. W zakresie dwóch dłużników z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami (dalej: Naczelnik) wyjaśnił,

[49] [1] wobec pierwszego dłużnika: należność za 2016 r. – wniosek o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego został sporządzony 27 marca 2017 r., tj. 256 dni od dnia wystawienia wezwania do zapłaty (z dnia 14 lipca 2016 r.); należność za lata 2018-2019 – wniosek o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego został sporządzony 14 maja 2020 r., tj. 182 dni od dnia wystawienia wezwania do zapłaty (z dnia 14 listopada 2019 r.); należności za lata 2020-2021 – wniosek o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego został sporządzony 22 listopada 2021 r., tj. 193 dni od dnia wystawienia wezwania do zapłaty (z dnia 13 maja 2021 r.); [2] wobec drugiego dłużnika: należność za 2018 r. – wniosek o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego został sporządzony 27 listopada 2019 r., tj. 440 dni od dnia wystawienia wezwania do zapłaty (z dnia 13 września 2018 r.); [3] wobec trzeciego dłużnika: należność za 2016 r. – wniosek o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego został sporządzony 27 marca 2017 r., tj. 307 dni od dnia wystawienia wezwania do zapłaty (z dnia 24 maja 2016 r.); należność za 2017 r. – wniosek o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego został sporządzony 5 czerwca 2018 r., tj. 206 dni od dnia wystawienia wezwania do zapłaty (z dnia 10 listopada 2017 r.); należność za lata 2018-2019 – wniosek o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego został sporządzony 14 maja 2020 r., tj. 181 dni od dnia wystawienia wezwania do zapłaty (z dnia 14 listopada 2019 r.); [4] wobec czwartego dłużnika: należności za lata 2020-2021 – wniosek o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego został sporządzony 19 listopada 2021 r., tj. 192 dni od dnia wystawienia wezwania do zapłaty (z dnia 11 maja 2021 r.).

[50] W zakresie należności z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności rozłożonej na raty.

że Starosta nie prowadził działań informacyjnych wobec dłużników. Powodem takiej decyzji była wiedza wierzyciela, że jeden z dłużników znajduje się w stanie niewypłacalności, zaś w drugim przypadku uznano, że skoro dłużnik miał pełną świadomość ciążącego na nim obowiązku uregulowania należności pieniężnych wobec Skarbu Państwa, to już nie podejmowano dodatkowych czynności zmierzających do dobrowolnej zapłaty tych należności. Dodał, że zwłoka w wysyłaniu upomnień oraz opóźnień związanych z wystawianiem tytułów wykonawczych zdeterminowana była brakiem jeszcze dostatecznej wiedzy pracownika, któremu została przydzielona realizacja powyższych zadań, gdyż zadanie te zostały mu przydzielone w kwietniu 2021 r. Zwłoka wynikała również z wiedzy Starostwa, uzyskanej w 2014 r. od pracownika Urzędu Skarbowego w Kamiennej Górze, że jeden z zobowiązanych nie posiada żadnego majątku ruchomego, wierzytelności pieniężnych czy też praw majątkowych, w stosunku do których możliwa byłaby egzekucja przy zastosowaniu środków egzekucji administracyjnej należności pieniężnej. Dodał, że w ocenie radcy prawnego Starostwa, ze względu na powyższe okoliczności niezasadne było kierowanie kolejnych wniosków wobec dłużnika do egzekucji administracyjnej. Wyjaśnił, że niezwłocznie zostaną podjęte działania mające na celu poprawę terminowości w załatwianiu spraw związanych z postępowaniami egzekucyjnymi w administracji, m.in. poprzez zwiększenie nadzoru nad czynnościami związanymi z dochodzeniem należności Skarbu Państwa oraz podnoszenie kwalifikacji pracowników, systematyczne ich szkolenie w tym zakresie.

(akta kontroli tom IV str. 346-360, 428-439, 460, 464, tom VI str. 1-201)

2. W siedmiu sprawach (stanowiących 63,6% badanej próby), z których łączna kwota zaległości wyniosła 89,6 tys. zł, Starosta zaniechał dochodzenia należności z tytułu użytkowania wieczystego oraz przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Dotyczyło to następujących okresów:

- lat 2015-2021[51],
- lat 2011-2021[52],
- lat 2015-2021[53],
- lat 2020-2021[54],
- lat 2004-2021[55],
- lat 2020-2021[56],
- lat 2014-2021[57].

W konsekwencji powyższego, w czterech przypadkach[58] doszło do upływu terminu przedawnienia należności na łączną kwotę 62,6 tys. zł[59].

Ponadto w Starostwie nie zostały określone zasady dochodzenia należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, co skutkowało uznaniowością w podejmowaniu czynności dla odzyskania należności z tego tytułu. Powodowało

[51] Należność w kwocie 2,9 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego z terminem płatności: 31 marca 2002 r. i 31 marca 2003 r.

[52] Należność w kwocie 12,1 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego z terminem płatności 31 marca 2003 r.

[53] Należność w kwocie 47,5 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego z terminem płatności 31 marca lat 2002 – 2009.

[54] Należność w kwocie 12,1 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego z terminem płatności 31 marca lat 2007 – 2016.

[55] Należność w kwocie 0,1 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego z terminem płatności 31 marca 2003 r.

[56] Należność w kwocie 14,1 tys. zł z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z terminem płatności 31 marca lat 2013-2021 (decyzja z dnia 6 lutego 2012 r. rozkładająca płatność na 20 rat).

[57] Należność w kwocie 0,8 tys. zł z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z terminem płatności 31 marca 2013 r.

[58] Dotyczy należności z tytułu użytkowania wieczystego w kwotach: [1] 12,1 tys. zł, [2] 2,9 tys. zł, [3] 0,1 tys. zł oraz [4] 47,5 tys. zł.

[59] Na podstawie art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740. ze zm.).

to sytuację, w której dwa podmioty – spółki prawa handlowego, wobec których prowadzono od 2002 r.[60] i 2005 r.[61] bezskutecznie postępowania egzekucyjne z tą jednak różnicą, że wobec jednego podmiotu Starostwo zaprzestawało dochodzenia należności od 2014 r., zaś w przypadku drugiego podmiotu postępowanie nadal było prowadzone.

Zdaniem NIK, Starosta nie podjął wszystkich czynności przewidzianych prawem, zmierzających lub mogących przyczynić się do odzyskania należności czy też ograniczenia poziomu zadłużenia. W żadnej sprawie nie monitorował sytuacji finansowej dłużników, korzystając z ogólnodostępnych baz danych, w szczególności wobec osób fizycznych, w tym prowadzących działalność gospodarczą, ponoszących osobistą odpowiedzialność za długi. W przypadku dłużników - spółek prawa handlowego (z ograniczoną odpowiedzialnością), mimo bezskuteczności egzekucji Starostwo nie dochodziło należności bezpośrednio z majątku członków zarządu, mimo takiego uprawnienia wynikającego z art. 299 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych[62]. W kolejnej nie występowało do sądu o ustanowienie kuratora w spółce z o.o. będącej w likwidacji, mimo wiedzy, już od 2010 r., o śmierci likwidatora tej spółki. Ponadto w Starostwie nie monitorowano czynności organów egzekucyjnych i skuteczności podejmowanych przez nich działań. Nie korzystano również z przysługujących wierzycielowi uprawnień zlecania komornikowi poszukiwania majątku, a także nie podejmowano żadnych czynności w zakresie możliwości polubownego załatwienia sprawy np. poprzez zawarcie ugody.

Powyższe było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp, gdyż jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Starosta wyjaśnił, że w Starostwie nie przyjęto praktyki postępowania w zakresie dochodzenia należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Wyjaśnił, iż niejednolity sposób podejmowania czynności windykacyjnych (nieskierowania sprawy do egzekucji) wynikał z niedopatrzenia pracownika.

Starosta wyjaśnił również, że niepodejmowanie dalszych czynności windykacyjnych wobec dłużników (osób fizycznych, w tym prowadzących działalność gospodarczą), spowodowane było tym, że radca prawny prowadzący sprawę, zważywszy na wieloletnie, bezskuteczne postępowanie egzekucyjne, działając na postawie art. 56 ust. 1 pkt 3 ufp uznała za uzasadnione przypuszczenie, że zaległość nie zostanie spłacona. W zakresie dłużników (spółek z o.o.) Starostwo nie podejmowało dalszych czynności, gdyż pracownik realizujący zadania z zakresu Skarbu Państwa w swoim zakresie obowiązków miał również obsługę płac urzędu, co powodowało dużą liczbę obowiązków. Konieczność dokonania rocznych rozliczeń pracowniczych oraz duża liczba bieżących obowiązków spowodowała opóźnienia w dochodzeniu należności. W niektórych sprawach uznano również, że komornik w ramach swoich czynności egzekucyjnych wykazał już majątek zbywalny dłużnika, którym był w stanie zaspokoić tylko część wierzycieli, a prowadzona bieżąca analiza danych odnosząca się do sytuacji majątkowej wykazała, że dłużnik nie posiada majątku, do którego można by skierować skuteczną egzekucję. Wyjaśnił również, że Starostwo nie podejmowało działań celem wszczęcia egzekucji z majątku członków zarządu, ponieważ w jednej ze spółek, będącej w likwidacji zmarł likwidator i uznano, iż brak

[60] Dotyczy należności z tytułu użytkowania wieczystego w kwocie 47,5 tys. zł.
[61] Dotyczy należności z tytułu użytkowania wieczystego w kwocie 95,6 tys. zł.
[62] Dz.U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.

było organu uprawnionego do reprezentowania spółki. W pozostałym zakresie nie potrafił wyjaśnić powodów.

NIK wskazuje, że ww. zaległości dłużników, wobec których Starosta zaprzestał podejmowania czynności windykacyjnych, pozostawały należnościami wymagalnymi, nierozliczonymi na dzień 31 grudnia 2021 r. Ponadto, jeżeli w ocenie Starosty istniały uzasadnione przesłanki umorzenia należności ww. dłużników, to należało na podstawie art. 56 ust. 1 ufp wystąpić do Wojewody z wnioskiem o ich umorzenie.

(akta kontroli tom IV str. 459-463, 469-528, tom V str. 43-63, tom VI str. 252-503, 514-517, tom VII str. 73-320)

3. W przypadku dziewięciu należności Powiatu z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (56,3% badanej próby)[63], Starostwo nie naliczało i nie ewidencjonowało odsetek co najmniej na koniec każdego kwartału roku 2021, zaś w przypadku kolejnych pięciu należności, odsetki nie zostały naliczone i zaewidencjonowane na koniec IV kwartału 2021 r. Było to niezgodne z art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp, gdyż odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału.

Łączna kwota nienaliczonych, nieprzypisanych i niezaewidencjonowanych odsetek dotyczących objętych kontrolą należności w 2021 r. wyniosła 218,7 tys. zł. NIK zwraca uwagę, iż wskutek powyższego księgi rachunkowe nie dostarczały w pełni wiarygodnych danych o stanie należności, co miało wpływ na prezentację danych w sprawozdaniach o charakterze finansowym.

Starosta wyjaśnił, że naliczania i ewidencjonowania odsetek zaprzestano w momencie spłaty zaległości, a także po przekazaniu sprawy na drogę postępowania sądowego lub egzekucyjnego, ponieważ sąd wskazuje wysokość należności do zapłaty, w tym odsetki. Ponadto zdaniem Starosty, w momencie kiedy sprawa trafia do egzekucji, to komornik dopisuje odsetki, a prowadzenie równorzędnego naliczania odsetek jest bezprzedmiotowe. Wyjaśnił również, że zmiana sposobu księgowania odsetek była wynikiem wskazówek uzyskanych na szkoleniu, podczas którego wiele informacji przekazywanych było tylko ustnie.

NIK wskazuje, że jednostki sektora finansów publicznych stosownie do art. 40 ust. 1 ufp zobowiązane są do prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ufp, w tym naliczania i ewidencjonowania odsetek nie później niż na koniec każdego kwartału.

(akta kontroli tom IV str. 349, 356-357, 431-432, 437-438, 440-441, 483-513, tom V str. 438-720)

4. W 2021 r. odsetki od należności z tytułu użytkowania wieczystego oraz przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa, w pięciu przypadkach[64], były wyksięgowywane z ksiąg rachunkowych, mimo braku podstaw do dokonywania tych czynności. Ponadto wyksięgowanie odsetek od należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa następowało bez zgody Wojewody. Było to niezgodne z art. 58 ust. 1 pkt 1a oraz ust. 4 ufp i skutkowało naruszeniem art. 24 ust. 2 uor. Łączna kwota wyksięgowanych odsetek wyniosła 3,4 tys. zł.

---

[63] Dotyczyło to należności w kwotach: [1] 23,0 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2011-2016, [2] 12,1 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za 2003 r., [3] 2,9 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2002-2003, [4] 61,3 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2001-2015, [5] 1,1 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2003-2009, [6] 47,5 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2002-2009, [7] 12,1 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2007-2016, [8] 14,1 tys. zł z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności za lata 2013-2021 oraz [9] 0,8 tys. zł z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności za 2013 r.

[64] Dotyczyło to należności w kwotach: [1] 9,3 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za 2021 r., [2] 23,6 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2013-2021, [3] 95,6 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2005-2021, [4] 0,8 tys. zł z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności za lata 2020-2021 oraz [5] 72,1 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2016-2021.

Starosta wyjaśnił, że w Starostwie ewidencjonowano odsetki na koniec każdego kwartału 2021 r. od terminu płatności do ostatniego dnia kwartału. Pierwszego dnia miesiąca następnego kwartału odsetki wyksięgowywano celem urealnienia wartości należności do kwot najbardziej prawdopodobnych do ściągnięcia. W Starostwie naliczania i ewidencjonowania odsetek zaprzestawano w momencie przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego bądź egzekucyjnego.

NIK wskazuje, że aby można było uznać księgi rachunkowe za zgodne z uor, muszą one spełniać wymogi jakościowe określone w art. 24 tej ustawy. Księgi rachunkowe powinny być prowadzone: rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Za rzetelne uznaje się wówczas, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty, tj. które stanowią wierny zapis wszystkich zdarzeń i operacji gospodarczych, które rzeczywiście wystąpiły w danym okresie sprawozdawczym w toku prowadzonej przez jednostkę działalności.

NIK zwraca również uwagę, że należności, na które utworzony został odpis aktualizujący, powinny podlegać przeksięgowywaniu na konto 290 (Ma) celem urealnienia wartości należności do kwot najbardziej prawdopodobnych do ściągnięcia. Powinny one jednak do czasu ich spisania/umorzenia pozostawać w księgach rachunkowych. Ponadto należności te (odsetki), będące należnościami Skarbu Państwa, nie mogą być, bez zgody Wojewody, wyksięgowywane z ksiąg rachunkowych, gdyż stosownie do art. 58 ust. 1 pkt 1a oraz ust. 4 ufp do umarzania, odraczania terminów lub rozkładania na raty spłat należności, o których mowa w art. 55 ufp (należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym i państwowym funduszom celowym), są uprawnieni: wojewoda – w odniesieniu do należności Skarbu Państwa wynikających z realizowanych przez wojewodę zadań z zakresu wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Powyższe stosuje się odpowiednio do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat odsetek od tych należności oraz do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty innych należności ubocznych.

(akta kontroli tom IV str. 431-432-437-438, 467, 483-513, tom V str. 322-335)

5. W czterech przypadkach[65], Starosta, mimo istnienia już co najmniej w latach 2016-2019, przesłanek umorzenia należności, określonych w art. 56 ust. 1 pkt 2-4 ufp, nie występował do Wojewody ze stosownym wnioskiem, celem spisania należności jako nieściągalne. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. w ewidencji finansowo-księgowej należności te pozostawały nierozliczone, a ich saldo wynosiło 181,0 tys. zł. W jednym przypadku, wobec dłużnika będącego spółką prawa handlowego (spółką akcyjną), toczące się od 2005 r. postępowania egzekucyjne były bezskuteczne. W pozostałych trzech przypadkach, dłużnicy Powiatu - spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, wobec których prowadzona była bezskuteczna egzekucja należności, zakończona postępowaniem upadłościowym oraz likwidacyjnym - zostali wykreśleni (odpowiednio w roku: 2016, 2017 i 2018) z Krajowego Rejestru Sądowego.

Starosta wyjaśnił, że nie występował do Wojewody o zgodę na umorzenie należności, ponieważ w latach wcześniejszych występował z zapytaniem telefonicznym do DUW o możliwość wyksięgowania nieściągalnych należności i otrzymał odpowiedź, że nie jest to możliwe. Starosta wyjaśnił również, że dokona wszelkich czynności pozwalających na wyksięgowanie tych należności z ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli tom IV str. 460, 464, tom VI str. 202-251, 504-540, tom VII str. 1-72)

[65] Dotyczyło to należności w kwotach: [1] 23,0 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2011-2016, [2] 1,1 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2003-2009, [3] 61,3 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2001-2015 oraz [4] 95,6 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2005-2021.

6. Starostwo dopiero na dzień bilansowy roku 2021, zaktualizowało wartości należności przysługujących od czterech dłużników z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, tworząc odpis aktualizujący należności, obejmujący lata 2013-2019[66], 2007-2016[67], 2011-2016[68] oraz 2016-2019[69], mimo że prowadzone wobec nich postępowanie egzekucyjne było bezskuteczne (w dwóch przypadkach dłużnicy ogłosili upadłość).

Było to niezgodne z art. 28 ust. 1 pkt 7 uor, stosownie do którego, należności wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem zasady ostrożności. Ponadto zgodnie z art. 35b ust. 1 uor, wartość należności powinna być aktualizowana z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego we wskazany w tym przepisie sposób. Starosta wyjaśnił, iż zaległości wobec ww. kontrahentów zostały błędnie zweryfikowane, w związku tym nie dokonano wcześniejszego odpisu aktualizującego należności.

NIK zwraca uwagę, iż wskutek powyższego księgi rachunkowe nie dostarczały w pełni wiarygodnych danych o stanie należności, co miało wpływ na prezentację danych w sprawozdaniach o charakterze finansowym.

(akta kontroli tom IV str. 460-461, 465, tom V str. 64-66)

7. W sprawozdaniu jednostkowym Rb-27ZZ za 2021 r. z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, w kolumnie 7 dochody wykonane potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, w dziale 700, rozdziale 70005, wykazano ogólną kwotę dochodów w wysokości 236,1 tys. zł, podczas gdy w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S za rok 2021 w kolumnie 7 Dochody wykonane (wpływy minus zwroty) w dziale 700 rozdziale 70005, § 2360, kwota dochodów związana z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej wynosiła 238,4 tys. zł.

Było to niezgodne z § 6 ust. 4 instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, *Wykazywane w sprawozdaniu Rb-27ZZ w kolumnie "potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego" kwoty dochodów powinny być wykazywane w takiej samej wysokości w sprawozdaniu Rb-27S w kolumnie "Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)" w paragrafie* "Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami". Starosta wyjaśnił, że różnica pomiędzy sprawozdaniami Rb-27ZZ, a Rb-27S na dzień 31 grudnia 2021 r. wynika z faktu, że w sprawozdaniu Rb-27ZZ w kolumnie 7 wykazywane są dochody potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, zrealizowane na dzień 31 grudnia, łącznie z dochodami zrealizowanymi za okres od 20-31 grudnia 2021 r., które przekazywane są do jednostek samorządu terytorialnego w miesiącu styczniu kolejnego roku. Natomiast w sprawozdaniu Rb-27S, dochody z tego tytułu stanowią należności ogółem wykazane w kolumnie 9. Wyjaśnił, że różnica w kwocie 2,3 tys. zł stanowi dochody potrącone w 2020 r. przekazane do jednostek samorządu terytorialnego w styczniu 2021 r.

NIK zwraca uwagę, iż stosownie do § 6 ust. 4 powołanej instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, pomiędzy sprawozdaniami Rb-27S a Rb-27ZZ winna zachodzić zgodność danych w zakresie określonym wskazanych przepisem.

(akta kontroli tom IV str. 431, 437, tom V str. 9-13)

[66] Należność w kwocie 16,9 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego.
[67] Należność w kwocie 12,1 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego.
[68] Należność w kwocie 23,0 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego.
[69] Należność w kwocie 46,2 tys. zł z tytułu użytkowania wieczystego.

8. W przyjętych zasadach (polityce) prowadzenia rachunkowości dla Skarbu Państwa[70], w opisie do konta 290 przyjęto, m.in. że konto to, *służy do ewidencji należnych a jeszcze niezapłaconych odsetek* (…). *Na stronie ma księguje się przypis należnych na koniec kwartału w korespondencji ze stroną Wn konta 221 a także odpis odsetek należnych przypisanych na koniec kwartału – w korespondencji ze stroną Wn konta 221 ze znakiem „-„.* Było to niezgodne z opisem konta 290 zawartym w załączniku nr 2 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[71].
Starosta wyjaśnił, że wprowadzi odpowiednie zmiany w polityce rachunkowości Skarbu Państwa, aby zapisy i ewidencja konta 290 była zgodna z ww. rozporządzeniem.

(akta kontroli tom IV str. 430-431, 436, tom V str. 399)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo prawidłowo wykorzystało otrzymane w 2021 r. środki z dotacji celowej na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa w kwocie 202,7 tys. zł. Wysokość a także termin przekazania środków zapewniały pełną i terminową realizację zadań z tego zakresu. Z uzyskanych w 2021 r. dochodów z tego tytułu, Starostwo zgodnie z art. 23 ust. 3 ugn, potrąciło 25,0% na rzecz Powiatu, zaś pozostałe 75,0% środków, z dochowaniem terminu wynikającego z art. 255 ufp przekazało Wojewodzie. Niemniej jednak Starostwo nie wywiązało się z obowiązku należytego dochodzenia należności Skarbu Państwa. poprzez: przewlekłość w prowadzonych postępowań windykacyjnych (sześć przypadków), opieszałość w przekazywaniu spraw na drogę postepowania sądowego (w czterech sprawach), a także zaprzestanie w siedmiu sprawach dochodzenia należności, co spowodowało (w czterech przypadkach) ich przedawnienie. Kontrola wykazała również nieaktualizowanie (co najmniej na dzień bilansowy) należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa (w czterech przypadkach), a także nienaliczanie i nieewidencjonowanie (w 14 przypadkach) odsetek od nieterminowych płatności, co najmniej na koniec każdego kwartału roku 2021 na łączną kwotę 218,7 tys. zł.

V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę:

1) rozważenia wprowadzenia w Starostwie uregulowań wewnętrznych w zakresie zasad dochodzenia należności cywilnoprawnych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, dla zapewnienia właściwej realizacji zadań związanych z egzekwowaniem należności Skarbu Państwa opartej o jednolite zasady postępowania,

2) wzmocnienia systemu kontroli zarządczej w aspekcie ujawnionych w wyniku kontroli nieprawidłowości.

[70] Zarządzenie nr 32/2017 Starosty Kamiennogórskiego z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) prowadzenia rachunkowości dla Skarbu Państwa.
[71] Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

Wnioski

1. Prawidłowe rozliczenie odsetek od części zwróconej dopłaty z Funduszu za grudzień 2021 r.
2. Dokonanie przeglądu analitycznego zaległości dłużników z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, pod kątem możliwości ich umorzenia.
3. Występowanie do Wojewody z wnioskiem o umorzenie należności Skarbu Państwa każdorazowo po zaistnieniu przesłanek określonych w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
4. Terminowe podejmowanie wobec dłużników z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa czynności egzekucyjnych oraz wyeliminowanie przypadków nieuzasadnionych przerw w dokonywaniu tych czynności w poszczególnych sprawach.
5. Podjęcie działań w celu wyeliminowania wyksięgowywania odsetek od należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa bez zgody Wojewody.
6. Zapewnienie zgodności danych wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych Rb-27ZZ i Rb-27S.
7. Naliczanie i przypisywanie odsetek od nieterminowych płatności należności Skarbu Państwa, co najmniej na koniec każdego kwartału.
8. Aktualizowanie wartości należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa z uwzględnieniem prawdopodobieństwa ich zapłaty nie rzadziej niż na dzień bilansowy.
9. Dostosowanie opisu konta 290 do wymogów określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów 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.

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[72] 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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

[72] 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 e-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 e-mailowy.

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.

Wrocław, marca 2022 r.

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

.....
podpis

Kontrolerzy:
Marta Laszczak
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Piotr Kociołek
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis