



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.001.04.2022

Pan
Andrzej Kalata
Starosta Żywiecki

ul. Krasieńskiego 13
34-300 Żywiec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa w części 85/24 – województwo śląskie na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa oraz środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Żywcu ¹ , ul. Krasińskiego 13, 34-300 Żywiec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Kalata, Starosta Żywiecki ² od 27 listopada 2014 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler/Kontrolerzy	Aleksander Małysz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/3/2022 z 4 stycznia 2022 r. (akta kontroli: str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, rzetelności i gospodarności wykorzystania przez Starostwo środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej oraz wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa w części 85/24 – województwo śląskie na zadania zleczone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacji dochodów z tego tytułu.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁴;– wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa;– realizacja dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa;– działania windykacyjne wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analizy rzetelności wniosku o objęcie dopłatą z FRPA i terminowości przekazania do Wojewody Śląskiego⁵;

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

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

⁴ Dalej: Fundusz lub FRPA.

⁵ Dalej: Wojewoda.

- badania umowy o dopłatę zawartej z Wojewodą oraz umów zawartych z operatorami o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- kontroli wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem środków z Funduszu;
- kontroli realizacji innych obowiązków organizatora publicznego transportu zbiorowego, wynikających z umowy o dopłatę zawartej z Wojewodą (w zakresie zapewnienia środków własnych, składania wniosków o dopłatę, prowadzenia ewidencji księgowej, rozliczenia otrzymanych środków);
- analizy efektów uzyskanych w wyniku wykorzystania środków z Funduszu;
- badania nadzoru sprawowanego nad realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- kontroli wykorzystania dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa;
- kontroli prawidłowości kwot i terminowości przekazania Wojewodzie dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami;
- badania sprawozdań budżetowych pod kątem prawidłowości danych dotyczących dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa oraz danych dotyczących dochodów z tego tytułu;
- szczegółowej kontroli na wybranych próbach: windykacji zaległości, udzielenia ulg w spłacie należności, spisania należności przedawnionych i nieściągalnych.

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

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że otrzymane dopłaty z Funduszu do ceny usługi w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Zawarto wymagane umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Dla obsługi operacji w tym zakresie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową. Zapewniono wymagany udział wkładu własnego. Niewykorzystane środki terminowo zwrócono na rachunek Wojewody.

Otrzymane środki dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Podejmowano prawidłowe działania w zakresie udzielania ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz spisywania zaległości z tego tytułu z ewidencji księgowej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na tym, że:

1. nierzetelnie podano we wniosku o objęcie dopłatą z Funduszu długość dwóch linii komunikacyjnych, a w konsekwencji – nieznacznie zaniżono (o 1,4 km) łączną długość wszystkich linii objętych tym wnioskiem;

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

2. nieterminowo przekazano Wojewodzie kwartalne sprawozdania z realizacji zadania objętego umową o dopłatę z Funduszu (opóźnienie wyniosło do jednego do pięciu dni);
3. nie sporządzono wymaganego rozliczenia dopłaty z Funduszu i wkładu własnego (termin upłynął 16 lutego 2022 r.);
4. nie przeprowadzono wymaganej kontroli nad przestrzeganiem przez operatorów zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego (na liniach komunikacyjnych objętych umową o dopłatę);
5. z opóźnieniem wynoszącym 34 i 124 dni przekazano Wojewodzie dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w łącznej kwocie 5,4 tys. zł (0,2% dochodów przekazanych);
6. w przypadku dwóch zaległości w łącznej kwocie 198,7 tys. zł (13,4% wartości badanej próby) wezwanie do zapłaty skierowano do dłużnika z opóźnieniem wynoszącym 102 dni.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 24 listopada 2020 r., tj. w terminie określonym przez Wojewodę⁸, Starosta złożył do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach⁹ wniosek o objęcie w 2021 r. dopłatą z Funduszu ośmiu linii komunikacyjnych na terenie powiatu żywieckiego. Wniosek zawierał wymagane dane¹⁰ oraz załączniki¹¹, przy czym podano w nim niezgodnie ze stanem faktycznym długość dwóch linii komunikacyjnych, a w konsekwencji – łączną długość linii komunikacyjnych, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 1). Pismem z dnia 30 listopada 2020 r. Dyrektor Wydziału Rozwoju i Współpracy Terytorialnej ŚUW poinformowała Starostę o konieczności skorygowania wniosku w zakresie planowanej łącznej kwoty dopłaty (gdyż w pkt 4 zamiast tej wartości podano łączną kwotę deficytu linii komunikacyjnych w wysokości 2 863,8 tys. zł, podaną również w zestawieniu w pkt 8 tego wniosku), jak również uzupełnienia kalkulacji cen usług na poszczególnych liniach komunikacyjnych o liczbę wozokilometrów oraz uzupełnienia brakujących podpisów. W dniu 2 grudnia 2021 r., tj. w wyznaczonym terminie, Starosta przekazał do ŚUW poprawiony wniosek o objęcie dopłatą na kwotę 2 491,3 tys. zł. Pismem z dnia

⁷ 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.

⁸ Wnioski należało złożyć w okresie od 4 do 24 listopada 2020 r.

⁹ Dalej: ŚUW.

¹⁰ Starostwo podało dane m.in. na podstawie informacji przekazanych przez przewoźników.

¹¹ Schematy linii komunikacyjnych objętych wnioskiem z zaznaczonymi nazwami i przystankami komunikacyjnymi oraz kalkulacje cen usług przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, z podaniem przychodów i kosztów działalności przewozowej, na podstawie których obliczono planowaną kwotę deficytu poszczególnych linii komunikacyjnych.

9 grudnia 2020 r. Dyrektor Wydziału Rozwoju i Współpracy Terytorialnej ŚUW¹² poinformowała o pozytywnym rozpatrzeniu złożonego wniosku.

(akta kontroli: str. 11-31, 141-156, 176-180)

W sprawie podania łącznej kwoty deficytu linii komunikacyjnych w pkt 4 *Planowana łączna kwota dopłaty wniosku o objęcie dopłatą* Starosta wyjaśnił: *była to omyłka pisarska, która po konsultacji z Urzędem Wojewódzkim w Katowicach została niezwłocznie poprawiona.*

(akta kontroli: str. 669-689)

1.2. W dniu 22 lutego 2021 r. Wojewoda¹³ zawarł z Powiatem Żywieckim¹⁴ umowę o dofinansowanie ze środków Funduszu zadania Powiatu dotyczącego zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej¹⁵ na ośmiu liniach komunikacyjnych¹⁶, określonych we wniosku o objęcie dopłatą. Umowa o dofinansowanie spełniała wymogi określone w art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej¹⁷ i obejmowała m.in.: nazwę i długość linii komunikacyjnych, częstotliwość połączeń¹⁸, wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażoną w wozokilometrach, maksymalną kwotę dopłaty (2 491,3 tys. zł, tj. 3 zł do jednego wozokilometra), termin i sposób/zasady składania wniosku o dopłatę (w tym jego wzór) oraz przekazywania¹⁹, rozliczenia i zwrotu dopłaty, jak również zobowiązanie Powiatu do poniesienia na realizację zadania środków własnych w kwocie nie mniejszej niż 290,7 tys. zł (minimalny udział środków własnych wynosił 10% ceny usługi, stanowiącej sumę deficytów linii komunikacyjnych objętych umową o dopłatę).

(akta kontroli: str. 32-62)

1.3. W dniach 19 i 30 marca 2021 r. Starosta zawarł na czas oznaczony, tj. do dnia 31 grudnia 2021 r., odrębnie dla każdej linii komunikacyjnej, umowy z sześcioma operatorami świadczącymi usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego²⁰. Spełniono tym samym warunek uzyskania dopłaty, o którym mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o Funduszu.

¹² Z upoważnienia Wojewody.

¹³ Reprezentowany przez Dyrektora Wydziału Rozwoju i Współpracy Terytorialnej ŚUW.

¹⁴ Reprezentowanym przez Starostę i Wicestarostę. Dalej: Powiat.

¹⁵ Dalej: umowa o dofinansowanie lub umowa o dopłatę.

¹⁶ Na liniach komunikacyjnych:

- 1) Kocierz Basie – Żywiec Nowy Szpital (54,2 km);
- 2) Ślemień Bąkówka – Żywiec Nowy Szpital (55,8 km);
- 3) Kocoń – Żywiec Nowy Szpital (51,4 km);
- 4) Ostre – Żywiec Nowy Szpital (37,6 km);
- 5) Międzybrodzie Bialskie Żarnówka – Żywiec Nowy Szpital (44,2 km);
- 6) Sopotnia Wielka – Żywiec Leśnianka II (68,0 km);
- 7) Pewel Wielka – Żywiec Nowy Szpital (90,0 km);
- 8) Krzyżówki – Żywiec Nowy Szpital (11,6 km).

¹⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 717, ze zm. Dalej: ustawa o Funduszu.

¹⁸ Rozumiana jako suma wszystkich połączeń w danym okresie podzielona przez liczbę tygodni w danym okresie.

¹⁹ W terminie do końca miesiąca, następującego po miesiącu złożenia wniosku o dopłatę.

²⁰ W dniu 19 marca 2021 r. Starosta zawarł trzy umowy z dwoma operatorami, a w dniu 30 marca 2021 r. – pięć umów z czterema operatorami.

Umowy z operatorami zawierały elementy określone w art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym²¹, tj. m.in.: nazwę linii komunikacyjnej, warunki dotyczące norm jakości usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, wymagania w stosunku do środków transportu, warunki zmiany opłat za przewóz, częstotliwość składania sprawozdań z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w tym informacji dotyczących liczby pasażerów (biletów) na danej linii komunikacyjnej, zasady rozliczeń, w szczególności zasady podziału kosztów za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zasady rozliczeń za realizację usług w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora, stronę umowy, która jest zobowiązana do wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 3, 6 i 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, sposób dystrybucji biletów, sposób, w jaki jest obliczana rekompensata²², stronę umowy, która obowiązana jest uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielami lub zarządzającymi (operator), kary umowne oraz warunki zmiany i rozwiązania umowy. Umowy zawierały również ogólne zapisy, m.in. że w dniu rozpoczęcia umowy operator zobowiązany jest spełniać przewidziane przepisami prawa warunki uprawniające do wykonywania publicznego transportu drogowego w zakresie przewozu wynikającego z przedmiotu umowy oraz, że do obowiązków operatora należy zapewnienie taboru autobusowego o pojemności gwarantującej zabranie wszystkich oczekujących na przystankach pasażerów.

(akta kontroli: str. 71-126, 176-180, 669-689)

1.4. Starostwo przekazało Wojewodzie wnioski o dopłatę zawierające wymagane dane, zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 2 do umowy o dofinansowanie, na łączną kwotę 1 952,3 tys. zł, tj.:

- w I kwartale 2021 r. – 22 lutego 2021 r. na kwotę 207,6 tys. zł, a 19 marca 2021 r. korektę wniosku na kwotę 100,8 tys. zł;
- w II kwartale 2021 r. – 20 maja 2021 r. na kwotę 622,8 tys. zł;
- w III kwartale 2021 r. – 20 sierpnia 2021 r. na kwotę 622,8 tys. zł;
- w IV kwartale – 19 listopada 2021 r. na kwotę 622,8 tys. zł, a 26 listopada 2021 r. korektę wniosku na kwotę 605,8 tys. zł.

W II, III i IV kwartale 2021 r. wnioski o dopłatę złożono w terminie określonym w § 2 ust. 1 umowy o dofinansowanie²³, a wniosek za I kwartał 2021 r. – w dniu zawarcia tej umowy (22 lutego 2021 r.), w sytuacji gdy w umowie pozostał niezmieniony termin złożenia wniosku w I kwartale 2021 r. (20 lutego 2021 r.).

Starosta wyjaśnił: *projekt umowy wpłynął do Starostwa (...) 8 lutego 2021 r. drogą pocztową. Projekt najpierw był weryfikowany przez Kierownika Zespołu ds. Transportu w zakresie poszczególnych jej zapisów, a następnie został przekazany do Zespołu Radców Prawnych do sprawdzenia pod kątem sprawdzenia podstaw prawnych jej zawarcia. Zaparafowana przez Kierownika Zespołu ds. Transportu oraz Radcę Prawnego umowa została przekazana do podpisu przez Panią Skarbnik a następnie przez Wicestarostę i Starostę. Powyższe czynności wymagają odpowiedniego czasu i ze względu na różne obowiązki osób uczestniczących w procesie jej weryfikacji i podpisu w przedmiotowej sprawie nie udało się jej wystać*

²¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm. Dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym.

²² Rekompensata - środki pieniężne lub inne korzyści majątkowe przyznane operatorowi publicznego transportu zbiorowego w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

²³ Wnioski należało złożyć do dnia odpowiednio: 20 maja, 20 sierpnia i 20 listopada 2021 r.

podpisanej wcześniej niż 17 lutego 2021 r. W związku z powyższym podpisana umowa została wysłana 9 dni po jej wpłynięciu do Starostwa Powiatowego w Żywcu.

(akta kontroli: str. 669-696)

Stosownie do § 2 ust. 2 i 3 umowy o dofinansowanie, do wniosków o dopłatę załączono dokumenty wymagane w umowie o dofinansowanie, tj.: kopie umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zawartych z operatorami obsługującymi linie ujęte we wniosku oraz wykazy linii komunikacyjnych²⁴, zawierające ich nazwę z podaniem przystanku początkowego i końcowego, nazwę operatora, długość, częstotliwość połączeń, wielkość pracy eksploatacyjnej (w wozokilometrach) oraz kwotę deficytu.

(akta kontroli: str. 63-126, 132-136, 157-162)

W sprawie przyczyn skorygowania w I kwartale 2021 r. wnioskowanej kwoty dopłaty Starosta wyjaśnił: *Starostwo (...) planowało uruchomienie wszystkich ośmiu linii komunikacyjnych (...) W przesłanym w dniu 22 lutego 2021 r. wniosku Starostwo Powiatowe w Żywcu wystąpiło o dopłatę do wszystkich ośmiu linii komunikacyjnych na łączną kwotę 207 603,00 zł, natomiast z przyczyn organizacyjno-technicznych w okresie I kwartału Starostwo (...) uruchomiło tylko trzy linie.*

(akta kontroli: str. 176-178)

W sprawie przyczyn skorygowania w IV kwartale 2021 r. wnioskowanej kwoty dopłaty Kierownik Zespołu ds. Transportu wyjaśnił: *Korekta wniosku była spowodowana podaniem we wniosku z 26 listopada 2021 r. danych dotyczących „planowanej wielkości pracy eksploatacyjnej w wozokilometrach”, które wg informacji uzyskanej telefonicznie od pracownika Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, przekraczały wysokość możliwego dofinansowania ze środków FRPA.*

(akta kontroli: str. 646)

Starostwo otrzymało środki we wnioskowanej wysokości na rachunek bankowy wskazany w umowie o dopłatę, w dniach 26 marca 2021 r., 14 czerwca 2021 r., 16 września 2021 r. i 10 grudnia 2021 r., tj. w terminie określonym w § 4 ust. 2 umowy o dopłatę.

(akta kontroli: str. 63-70, 137-140, 157-163)

1.5. Z otrzymanych środków z FRPA w łącznej kwocie 1 952,3 tys. zł (78,4% łącznej kwoty dopłat określonej w umowie o dopłatę) wykorzystano 1 748,9 tys. zł (89,6% środków otrzymanych), zgodnie z przeznaczeniem określonym w § 1 ust. 1 i 2 umowy o dopłatę, tj. na zapewnienie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, na ośmiu liniach komunikacyjnych określonych we wniosku o objęcie dopłatą. Kwota wydatków poniesionych na realizację zadania wyniosła łącznie 1 947,1 tys. zł, z tego: 1 748,9 tys. zł dopłat i 198,2 tys. zł środków własnych Powiatu (10,2% ceny usługi). Pomimo wniesienia wkładu własnego w kwocie niższej niż określona w § 1 ust. 6 umowy o dopłatę (290,7 tys. zł), został zachowany minimalny udział środków własnych określony w § 1 ust. 7 umowy o dopłatę (10,0%).

(akta kontroli: str. 32-126, 181-203, 579-603)

W odniesieniu do niepełnego wykorzystania przyznanego dofinansowania Kierownik Zespołu ds. Transportu wyjaśnił: *Starostwo (...) planowało uruchomić w pierwotnym wniosku od samego początku, tj. w I kwartale (2021 r) osiem linii komunikacyjnych, jednak z uwagi na problemy techniczne i organizacyjne po stronie operatorów busów,*

²⁴ Według wzoru określonego w załączniku nr 2a do umowy o dopłatę.

nie było możliwości realizacji zgodnie z pierwotnymi założeniami wszystkich planowanych umów. Z uwagi na pandemię, operatorzy nie posiadali odpowiedniej ilości pracowników oraz konieczne było przygotowanie taboru do przewozu osób, co miało znaczny wpływ na opóźnienia w uruchomieniu linii (...) Łączna liczba wozokilometrów ujętych w ostatecznym wniosku o dofinansowanie wyniosła 830 439,2 km, natomiast (...) łączna ilość wozokilometrów faktycznie przejechanych wyniosła 582 955,32 km (...) Różnica wartości pomiędzy planowaną liczbą wozokilometrów, a rzeczywiście przejechanych wozokilometrów wyniosła 247 483,88 km (...) Ostateczna wartość ilości przejechanych wozokilometrów wynikała z późniejszego niż wstępnie planowano uruchomienia poszczególnych linii komunikacyjnych (...) a także faktycznego mniejszego niż zakładano we wniosku zapotrzebowania na usługi transportu zbiorowego. Powyższe okoliczności ostatecznie spowodowały, że ilość faktycznie przejechanych wozokilometrów była mniejsza od ilości zakładanej we wniosku. Powyższe różnice korygowane były na bieżąco we wnioskach o płatność, które obejmowały wartości faktycznie przejechanych wozokilometrów (...) Ostatecznie uruchomiono wszystkie zaplanowane linie jednak (...) w ilości wozokilometrów mniejszej niż planowano we wniosku. Jedynie w zakresie linii nr VI po konsultacji z władzami samorządu gminnego zmniejszono ilość przewozów z 8 do 5 i nie dotyczyły one dowozów do szkół.

(akta kontroli: str. 493, 669-689)

1.6. Zgodnie z art. 15 ustawy o Funduszu oraz § 3 pkt 3 i 4 umowy o dofinansowanie, Powiat posiadał odrębne rachunki bankowe dedykowane do obsługi środków Funduszu (na jeden wpływały środki, a z drugiego dokonywano płatności dla operatorów) oraz prowadził wyodrębnioną ewidencją księgową²⁵ otrzymanych środków Funduszu²⁶ i wydatków dokonywanych z tych środków²⁷.

(akta kontroli: str. 32-62, 137-140, 181-201, 714-718, 767-780)

1.7. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK²⁸, Starosta nie sporządził rozliczenia dopłaty i wkładu własnego, o którym mowa w § 6 ust. 1 umowy o dofinansowanie (według wzoru określonego w załącznikach nr 3, 3a i 3b), a kwartalne sprawozdania z realizacji zadania, o których mowa w § 7 ust. 1 umowy o dofinansowanie (według wzoru określonego w załączniku nr 3b) złożył nieterminowo, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 2 i 3).

Niewykorzystane środki w kwocie 203,4 tys. zł przekazano na rachunek Wojewody dniu 19 stycznia 2022 r., tj. w terminie określonym w § 5 ust. 7 umowy o dopłatę (25 stycznia 2022 r.). Stosownie do wymogu określonego w § 5 ust. 11 umowy o dopłatę, w dniu 3 stycznia 2022 r. przekazano na rachunek Wojewody odsetki w kwocie 322,76 zł od środków zgromadzonych na rachunku dedykowanym do obsługi środków Funduszu. Nie wystąpiły przypadki zwrotu dopłaty z przyczyn określonych w art. 17 ust. 1 ustawy o Funduszu.

(akta kontroli: str. 181-185, 658-662, 714-716)

²⁵ W programie komputerowym Rekord FK.

²⁶ Konto analityczne 133-03-553 – Rachunek budżetu – zadania wykonywane na mocy porozumień z organami administracji rządowej.

²⁷ W planie kont wydatków utworzono konta analityczne:

130-01-42-1 – Rachunek wydatków – Fundusz rozwoju przewozów autobusowych – Dotacja;

130-01-42-2 – Rachunek wydatków – Fundusz rozwoju przewozów autobusowych – Wkład własny.

²⁸ 11 marca 2021 r.

1.8. W wyniku uruchomienia w 2021 r. ośmiu linii komunikacyjnych z wykorzystaniem środków z Funduszu łączna długość linii komunikacyjnych zwiększyła się z 267,6 km do 412,8 km, tj. o 145,2 km. Łączna liczba kursów na kierunkach, na których uruchomiono nowe linie komunikacyjne, wzrosła z 46 do 69 kursów dziennie (o 50,0%), a liczba zatrzymań na przystankach autobusowych – z 203 do 329 (tj. o 62,1%).

(akta kontroli: str. 646-655)

1.9. Starostwo nie przeprowadziło, wymaganej w art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, kontroli nad przestrzeganiem przez operatorów zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego (na liniach komunikacyjnych objętych umową o dopłatę), o których mowa w art. 46 tej ustawy, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (pkt 4).

(akta kontroli: str. 127-131, 176-180)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. We wniosku o objęcie w 2021 r. dopłatą z Funduszu ośmiu linii komunikacyjnych na terenie Powiatu (stanowiącym załącznik do umowy o dopłatę) wykazano nierzetelne dane dotyczące długości linii komunikacyjnych linii nr 7 i 8 (odpowiednio 90,0 km i 11,6 km), w sytuacji gdy rzeczywista długość tych linii wynosiła odpowiednio 45,0 i 58,0 km, a zatem była o odpowiednio 45,0 km krótsza i 46,4 km dłuższa niż wykazano. W konsekwencji, nierzetelnie podano również łączną długość wszystkich linii komunikacyjnych, tj. 412,8 km, podczas gdy wynosiła ona 414,2 km (była o 1,4 km dłuższa).

(akta kontroli: str. 11-31, 141-156, 646-655)

Starosta wyjaśnił: *powyższe wynikało z błędu pisarskiego Kierownika Zespołu ds. Transportu, który wypełniał wniosek (...) Przewoźnicy otrzymywali dopłaty do przejazdów na podstawie faktycznie przejechanych kilometrów. Dlatego też powyższy błąd nie miał negatywnego przełożenia w zakresie skutków finansowych dla przewoźników. Przewoźnicy otrzymali dopłaty zgodnie z faktycznie wykonanymi wozokilometrami.*

(akta kontroli: str. 669-689)

Podobnie wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Transportu.

(akta kontroli: str. 697-706, 758-760)

NIK zwraca uwagę, że, w myśl art. 25 ust. 1 pkt 4 ustawy o Funduszu, długość linii komunikacyjnych jest jednym z kryteriów oceny wniosku o objęcie dopłatą i może mieć wpływ na przyznanie / nieprzyznanie dopłat nie tylko Powiatowi, ale również innym organizatorom publicznego transportu zbiorowego uczestniczącym w naborze wniosków, mając na uwadze § 5 rozporządzeń Ministra Infrastruktury z dnia 9 sierpnia 2019 r. i z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie wniosków o objęcie w danym roku budżetowym dopłatą z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej²⁹.

2. Kwartalne sprawozdania z realizacji zadania zostały przekazane Wojewodzie z naruszeniem terminu określonego w § 7 ust. 2 umowy o dopłatę (10 dni kalendarzowych po upływie każdego kwartału), tj. 13 kwietnia 2021 r. (trzy dni po

²⁹ Odpowiednio Dz. U. poz. 1514 (rozporządzenie obowiązujące od 13 sierpnia 2019 r. do 31 marca 2021 r.) i Dz.U. poz. 582. (rozporządzenie obowiązujące od 1 kwietnia 2021 r.).

terminie), 15 lipca 2021 r. (pięć dni po terminie), 14 października 2021 r. (cztery dni po terminie), 11 stycznia 2022 r. (jeden dzień po terminie).

(akta kontroli: str. 32-62, 579-588)

Starosta wyjaśnił: *Sprawozdania (kwartalne) nie zostały przekazane w terminie z uwagi na opóźnienia w przekazywaniu danych przez przewoźników, których posiadanie było niezbędne do sporządzenia sprawozdań w terminie wynikającym z umowy (...) Przystępując do realizacji zadania opracowano projekty umów z przewoźnikami. Ponieważ z przepisów prawa jak i samego Programu nie wynikał obowiązek wprowadzenia do umów zapisów zobowiązujących przewoźników do przedkładania do Starostwa danych w terminach zapewniających wywiązanie się przez Powiat z terminowego przekazywania sprawozdań do Wojewody, takich zapisów umowy te nie zawierały.*

(akta kontroli: str. 669-689)

Podobnie wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Transportu.

(akta kontroli: str. 697-706)

NIK zauważa, że w § 7 ust. 1 umowy o dopłatę Powiat zobowiązał się do składania Wojewodzie kwartalnych sprawozdań z realizacji zadania. W związku z tym, to Starostwo winno zapewnić pozyskanie, w terminie określonym w § 7 ust. 2 umowy o dopłatę, danych niezbędnych do sporządzenia tych sprawozdań (np. poprzez zobowiązanie przewoźników w zawartych z nimi umowach do przekazywania określonych danych).

3. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK³⁰ nie sporządzono rozliczenia dopłaty i wkładu własnego, o którym mowa w § 6 ust. 1 umowy o dofinansowanie (według wzoru określonego w załącznikach nr 3, 3a i 3b), podczas gdy termin na przekazanie tego dokumentu Wojewodzie, określony w § 6 ust. 2 umowy o dofinansowanie, upłynął 16 lutego 2022 r.³¹

(akta kontroli: str. 32-62, 732)

Starosta wyjaśnił: *Termin wynikający z § 6 ust. 2 umowy o dofinansowanie, został przekroczony z uwagi na niedopatrzenie oraz nie dotrzymanie go przez Kierownika Zespołu ds. Transportu (...) W związku z prowadzoną dodatkową analizą sprawozdania rocznego za 2022 r. z realizacji umowy o dopłatę z FRPA informuję, że zostanie ono przekazane Wojewodzie Śląskiemu po dniu 11 marca 2022 r.*

(akta kontroli: str. 669-689, 732)

Podobnie wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Transportu.

(akta kontroli: str. 697-706)

4. Starostwo nie przeprowadziło, wymaganej w art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, kontroli nad przestrzeganiem przez operatorów zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego (na liniach komunikacyjnych objętych umową o dopłatę), o których mowa w art. 46 tej ustawy, tj. kontroli w zakresie dotyczącym m.in.:

- wykonywania przewozu środkami transportu odpowiadającymi wymaganym warunkom technicznym;

³⁰ 11 marca 2022 r.

³¹ Rozliczenie należało złożyć w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia, w którym została dokonana ostatnia płatność, związana z dofinansowaniem zadania ze środków Funduszu. Ostatniej płatności w ramach tego zadania Starostwo dokonało w dniu 17 stycznia 2022 r.

- oznakowania środków transportu w sposób widoczny dla pasażera, w tablice kierunkowe oraz nazwę przewoźnika albo organizatora;
- podawania rozkładów jazdy do publicznej wiadomości na wszystkich wymienionych w rozkładzie jazdy przystankach komunikacyjnych.

Starosta wyjaśnił: *Z uwagi na pandemię Covid-19, Starostwo (...) nie przeprowadzało kontroli w ramach nadzoru nad realizacją umów w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Powiat nie otrzymywał (...) żadnych zgłoszeń ani skarg dotyczących realizacji przewozów na terenie Powiatu (...) które wymuszałyby kontrolę (...) W 2021 r. Starostwo (...) nie sprawowało bezpośredniego nadzoru nad realizacją zawartych z operatorami umów.*

(akta kontroli: str. 127-131, 176-180)

Zdaniem NIK, pandemia COVID-19 oraz brak skarg dotyczących realizacji przewozów nie może usprawiedliwiać zaniechania realizacji ustawowego obowiązku. Brak kontroli w powyższym zakresie nie zapewniał sprawowania prawidłowego nadzoru nad realizacją przez operatorów usług publicznego transportu zbiorowego, opłacanych częściowo ze środków Funduszu.

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat zawarł wymagane umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Otrzymane środki z Funduszu wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Dla obsługi operacji w tym zakresie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową. Zapewniono wymagany udział wkładu własnego. Niewykorzystane środki terminowo zwrócono na rachunek Wojewody.

Wniosek o objęcie dopłatą złożono terminowo, jednakże nierzetelnie podano w nim długość dwóch linii komunikacyjnych, wskutek czego nieznacznie zaniżono łączną długość wszystkich linii objętych tym wnioskiem (o 1,4 km). Kwartalne sprawozdania z realizacji zadania przekazano Wojewodzie nieterminowo (od jednego do pięciu dni po terminie). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, nie sporządzono wymaganego rozliczenia dopłaty i wkładu własnego, w sytuacji gdy termin jego przekazania Wojewodzie upłynął 16 lutego 2022 r. Ponadto, nie przeprowadzono wymaganej kontroli nad przestrzeganiem przez operatorów zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego (na liniach komunikacyjnych objętych umową o dopłatę).

OBSZAR

2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone 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

2.1.1. W 2021 r. Powiat otrzymał na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa dotację celową w kwocie 964,4 tys. zł (98,9% w stosunku do roku poprzedniego), w tym 376,8 tys. zł stanowiły środki przeznaczone na obsługę administracyjną tych zadań. Wykorzystano 953,8 tys. zł (97,7% w stosunku do roku poprzedniego), tj. 98,9% otrzymanej dotacji.

Zwrotu na rachunek Wojewody niewykorzystanej dotacji w kwocie 10,6 tys. zł dokonano 14 stycznia 2022 r., tj. w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³² (31 stycznia 2022 r.).

(akta kontroli: str. 273-329, 338-360)

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że przyczyną wykorzystania środków dotacji w kwocie niższej niż otrzymana było m.in.: *zabezpieczenie środków dla nieprzewidzianych bieżących wydatków (np. odśnieżanie, awarie, wezwania do zapłaty), które w efekcie końcowym nie miały miejsca oraz zabezpieczenie środków na pokrycie kosztów wynagrodzenia dla biegłego w sprawie z wniosku Skarbu Państwa – Starosty Żywieckiego o zniesienie współwłasności (...) prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Żywcu (...) do wydatkowania, której nie doszło, ponieważ Sąd nie wystawił jeszcze wezwania do zapłaty.*

(akta kontroli: str. 337-337)

2.1.2. Powiat otrzymywał środki dotacji co miesiąc, w terminach zapewniających realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Środki dotacji wykorzystano na:

- zarządzanie i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa oraz zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa w kwocie 577,0 tys. zł;
- obsługę administracyjną (wynagrodzenia i pochodne) w kwocie 376,8 tys. zł.

(akta kontroli: str. 173, 351-401)

Na obsługę administracyjną zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa poniesiono dodatkowo środki własne Powiatu w kwocie 590,5 tys. zł. W pozostałym zakresie środki dotacji były wystarczające.

(akta kontroli: str. 166-175, 273-330, 340-401)

2.1.3. Kwoty dotacji wykazane w rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* w sprawozdaniach Rb-27S za marzec, czerwiec, wrzesień i grudzień 2021 r. oraz Rb-50 za IV kwartał 2021 r. były równe rzeczywistym wpływom pomniejszonym o zwroty dotacji oraz były zgodne z kwotami ujętymi w ewidencji księgowej. Kwoty dotyczące wykonania dotacji celowych i wydatków na realizację zadań zleconych, wykazane w sprawozdaniach Rb-50 za IV kwartał 2021 r. i Rb-28S za 2021 r. w rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, wynikały z zapisów w ewidencji księgowej.

(akta kontroli: str. 273-360, 374-401, 604-614)

2.1.4. Powiat w 2021 r. nie korzystał z uprawnienia do dochodzenia należnego mu świadczenia w postępowaniu sądowym na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³³.

(akta kontroli: str. 173)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. Dalej: ustawa o finansach publicznych.

³³ Dz.U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm. Dalej: ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

2.2. Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

2.2.1. W 2021 r. dochody pobrane przez Powiat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosły 2 979,9 tys. zł i były wyższe o 499,8 tys. zł (20,2%) w porównaniu z rokiem poprzednim. Największe dochody osiągnięto w paragrafach:

- 0550 *Wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości* (80,0%), które wyniosły 2 353,8 tys. zł i były wyższe o 483,0 tys. zł (20,5%) w porównaniu z rokiem poprzednim;
- 0750 *Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze* (8,9%), które wyniosły 265,5 tys. zł i były wyższe o 54,3 tys. zł (25,7%) w porównaniu z rokiem poprzednim;
- 0770 *Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości* (6,4%), które wyniosły 191,6 tys. zł i były niższe o 14,8 tys. zł (7,2%) w porównaniu z rokiem poprzednim.

W 2021 r. dochody pobrane przez Powiat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, przekazane Wojewodzie, wyniosły 2 247,5 tys. zł i były wyższe o 691,2 tys. zł (44,4%) w porównaniu z rokiem poprzednim. Największe dochody przekazano w paragrafach:

- 0550 *Wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości* (78,3%), które wyniosły 1 759,9 tys. zł i były wyższe o 585,7 tys. zł (49,9%) w porównaniu z rokiem poprzednim;
- 0750 *Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze* (8,9%), które wyniosły 199,2 tys. zł i były wyższe o 72,5 tys. zł (57,2%) w porównaniu z rokiem poprzednim;
- 0770 *Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości* (6,4%), które wyniosły 143,7 tys. zł i były wyższe o 33,2 tys. zł (30,0%) w porównaniu z rokiem poprzednim.

Na koniec 2021 r. należności pozostałe do zapłaty z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosły 2 733,5 tys. zł i były wyższe o 163,7 tys. zł (6,4%) w porównaniu z rokiem poprzednim. Największe należności wystąpiły w paragrafach:

- 0550 *Wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości* (64,6%), które wyniosły 1 766,1 tys. zł i były wyższe o 92,9 tys. zł (5,5%) w porównaniu z rokiem poprzednim;
- 0920 *Wpływy z pozostałych odsetek* (29,6%), które wyniosły 809,7 tys. zł i były wyższe o 84,2 tys. zł (11,6%) w porównaniu z rokiem poprzednim

Na koniec 2021 r. zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosły 2 723,5 tys. zł i były wyższe o 159,5 tys. zł (6,2%) w porównaniu z rokiem poprzednim. Największe należności wystąpiły w paragrafach:

- 0550 *Wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (64,8%), które wyniosły 1 766,1 tys. zł w 2021 r. i były wyższe o 92,9 tys. zł (5,5%) w porównaniu z rokiem poprzednim;*
- 0920 *Wpływy z pozostałych odsetek (29,7%), które wyniosły 809,7 tys. zł i były wyższe o 84,2 tys. zł (11,6%) w porównaniu z rokiem poprzednim.*

(akta kontroli: str. 620-621)

Dyrektor Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił: Na zwiększenie zaległości w 2021 r. w stosunku do 2020 r. (paragraf 0550) (...) miała wpływ aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (...) wymiar opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w 2021 r. zwiększył się w stosunku do 2020 r. o prawie 234 tys. zł. (...) Aktualizacją opłat obejmuje się również nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego dłużników, dla których w wyniku tej aktualizacji zaległości się zwiększają. (...) Częściowy wpływ na wzrost zaległości był spowodowany również trudną sytuacją finansową zarówno przedsiębiorców, jak i osób fizycznych, spowodowaną trwającą nadal pandemią COVID-19. Wzrost w 2021 r. odsetek w paragrafie 0920 (...) w porównaniu do 2020 r. jest ściśle powiązany z wysokością zaległych opłat rocznych, zatem wskazane wyżej powody wzrostu zadłużenia w opłatach rocznych z tytułu użytkowania wieczystego skutkowały również wzrostem wysokości odsetek.

(akta kontroli: str. 565-568)

Starosta wyjaśnił: Skutkiem zwiększenia w 2021 r. zaległości w stosunku do 2020 r. były mniejsze wpływy do budżetu Powiatu o 40 124,89 zł, co ze względu na wysokość tej kwoty nie miało w skali globalnej całego budżetu Powiatu negatywnego przełożenia na realizację zadań publicznych Powiatu Żywieckiego.

(akta kontroli: str. 735-766)

2.2.2. *Sprawozdania z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami Rb-27ZZ za IV kwartał 2020 r. i IV kwartał 2021 r. w zakresie paragrafów rozdziału 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami zostały sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.*

(akta kontroli: str. 262-272, 340-360)

2.2.3. *Z uzyskanych dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w kwocie 2 979,9 tys. zł potrącono na rzecz Powiatu 732,4 tys. zł, z tego:*

- *z kwoty 2 916,9 tys. zł potrącono 25,0%, tj. 729,2 tys. zł, zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁴;*
- *z kwoty 63,0 tys. zł potrącono 5,0%, tj. 3,2 tys. zł, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁵.*

Pobrane dochody, pomniejszone o kwoty należne Powiatowi, przekazano Wojewodzie w terminach określonych w art. 255 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, tj.:

³⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1899. Dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

³⁵ Dz.U z 2021 r. poz. 1672, ze zm.

- w terminie do 15 dnia danego miesiąca³⁶ (według stanu środków na 10 dzień tego miesiąca), z wyjątkiem przekazania z opóźnieniem kwoty 5,4 tys. zł, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji Stwierzone nieprawidłowości;
- w terminie do 25 dnia danego miesiąca³⁷ (według stanu środków na 20 dzień tego miesiąca);
- w terminie do 10 stycznia 2022 r.³⁸ (według stanu środków na dzień 31 grudnia 2021 r.).

(akta kontroli: str. 402-492)

2.2.4. Pracownicy Wydziału Finansowego systematycznie przeprowadzali kontrolę terminowości zapłaty należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Na koniec każdego kwartału naliczano i ewidencjonowano odsetki od nieterminowych płatności (w 2021 r. w kwocie 109,1 tys. zł), zgodnie z wymogiem określonym w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli: str. 788-804)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

Przekazanie Wojewodzie dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w łącznej kwocie 5,4 tys. zł (0,2%) nastąpiło z naruszeniem terminu określonego w art. 255 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. I tak:

- kwotę 5,4 tys. zł³⁹, pobraną 2 września 2021 r., przekazano 17 stycznia 2022 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 124 dni;
- kwotę 46,95 zł, pobraną 7 kwietnia 2021 r., przekazano 19 maja 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 34 dni.

(akta kontroli: str. 736-757)

Podinspektor w Wydziale Finansowym, która rozliczała dochody, wyjaśniła: *Błąd wynikał z nieprawidłowego rozliczenia kwoty, która w późniejszym etapie pracy została ponownie zweryfikowana i (...) poprawiona.* Główna Księgowa i Skarbnik Powiatu wyjaśniły, że nie miały możliwości czasowych sprawowania kontroli nad każdą czynnością wykonywaną przez pracownika. Starosta wyjaśnił: *W wymaganym przepisami prawa terminie przekazania dochodów nie posiadałem wiedzy, iż nie wszystkie dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2021 r. zostały przekazane do Wojewody Śląskiego w wymaganym terminie. O tym fakcie byłem informowany po wykryciu błędu. Niemniej jednak zdaję sobie sprawę, iż przy obecnej bardzo dużej ilości spraw realizowanych przez pracowników Wydziału Finansowego i wynikających z tego obowiązków sprawozdawczych mogą zdarzyć się incydentalne sytuacje niedotrzymania terminu wykonania danego obowiązku. Nie wynika to jednak z niedbalstwa czy też celowego zaniechania. Na powyższe sytuacje niewątpliwie wpływ miał również okres pandemiczny oraz wynikające z tego absencje spowodowane obowiązkową kwarantanną oraz izolacją poszczególnych pracowników Wydziału.*

³⁶ Środki były przekazywane w 2021 r. na rachunek Wojewody w terminie od 13 do 15 dnia każdego miesiąca.

³⁷ Środki były przekazywane w 2021 r. na rachunek Wojewody w terminie od 23 do 25 dnia każdego miesiąca.

³⁸ Środki zostały przekazane na rachunek Wojewody 5 stycznia 2022 r.

³⁹ Kwotę 5 381,91 zł przekazano Wojewodzie 17 stycznia 2022 r. wraz z należnymi odsetkami z tytułu nieterminowej realizacji tego obowiązku w kwocie 147,00 zł (łącznie 5 528,91 zł).

(akta kontroli: str. 762-780)

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

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. W wyniku podejmowanych działań windykacyjnych i egzekucyjnych Starostwo uzyskało w 2021 r. spłatę zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w kwocie 629,1 tys. zł, co stanowiło 24,5% i 23,1% zaległości na koniec odpowiednio 2020 r. (2 564,0 tys. zł) i 2021 r. (2 723,5 tys. zł) oraz 24,5% zaległości wobec których prowadzono w 2021 r. działania windykacyjne i egzekucyjne (2 566,0 tys. zł).

(akta kontroli: str. 256-272, 663-668)

Starosta wyjaśnił: *możliwe do zastosowania narzędzia prawne nie dają w pełni gwarancji skutecznej egzekucji (...) w postępowaniu egzekucyjnym jak i windykacyjnym udział biorą oprócz wierzyciela i dłużnika inne podmioty jak właściwy naczelnik urzędu skarbowego, czy też komornik. Samo prawomocne orzeczenie sądu o zapłatę lub prawidłowo wystawiony tytuł wykonawczy nie jest gwarancją zapłaty przez dłużnika należności.*

(akta kontroli: str. 663-668)

2.3.2. W wyniku badania zaległości (na dzień 31 grudnia 2021 r.) z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w łącznej kwocie 1 483,1 tys. zł⁴⁰ (54,5% wszystkich zaległości na dzień 31 grudnia 2021 r.) ustalono, że prowadzono rzetelnie działania (m.in. kierowano do dłużników wezwania do zapłaty oraz kierowano wnioski o wszczęcie egzekucji komorniczej z nieruchomości, ruchomości, rachunku bankowego lub praw majątkowych) w celu dochodzenia tych zaległości. Przestrzegano przy tym (z wyjątkami, o których mowa poniżej) zarządzenia Starosty Nr 52/2019 z dnia z dnia 2 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia procedury windykacji i egzekucji należności pieniężnych Skarbu Państwa i Powiatu Żywieckiego (...) ⁴¹. Działania te skutkowały odzyskaniem kwoty 32,3 tys. zł.

W dwóch przypadkach wezwania do zapłaty skierowano po upływie terminu określonego w *Procedurze windykacji i egzekucji należności*, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 204-214, 574-575, 724-731, 733-734)

Starosta wyjaśnił: *jedną z najistotniejszych okoliczności wpływającej na skuteczność podejmowanych działań jest sytuacja ekonomiczna dłużnika (w tym posiadanie przez dłużnika majątku czy też dochodów), która w wielu przypadkach była przyczyną umorzenia postępowania egzekucyjnego (...). Na cały proces działań windykacyjnych składają się również indywidualne okoliczności mające wpływ na przedłużający się czas (...) postępowania, a w efekcie również jego skuteczność, jak śmierć dłużnika (osoby fizycznej), zmiana adresu zamieszkania, czy też upadłość lub likwidacja osoby prawnej.*

(akta kontroli: str. 663-668)

2.3.3. W 2021 r. nie wystąpiły przypadki zawarcia przez Powiat ugód, o których mowa w art. 54a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w sprawie spornych należności z

⁴⁰ Dobrano celowo cztery zaległości na łączną kwotę 1 219,8 tys. zł z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa oraz zaległości na łączną kwotę 263,3 tys. zł z tytułu sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa i odsetek (z tego należność główna stanowiła 74,1 tys. zł, a odsetki – 189,2 tys. zł). Dwie z badanych zaległości powstały w 2021 r., a pozostałe trzy – przed dniem 1 stycznia 2021 r.

⁴¹ Dalej: Procedura windykacji i egzekucji należności.

tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, jak również występowania do Wojewody o wyrażenie zgody na takie działania.

(akta kontroli: str. 166-175, 663-668)

2.3.4. W 2021 r. udzielono ulg oraz pomocy w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na łączną kwotę 128,0 tys. zł, z tego:

- a. w pięciu przypadkach pomniejszono opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego o łączną kwotę 57,3 tys. zł, na podstawie art. 15ja 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 kryzysowych⁴²;
- b. w dwóch przypadkach odstąpiono od pobrania czynszu najmu nieruchomości w łącznej kwocie 20,8 tys. zł, na podstawie art. 15jb ustawy o COVID-19;
- c. w jednym przypadku ustalono inny termin (niż ustawowy 31 marca 2021 r.) zapłaty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w kwocie 31,7 tys. zł, na podstawie art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- d. w jednym przypadku udzielono bonifikaty w kwocie 7,5 tys. zł od opłaty przekształceniowej użytkowania wieczystego, na podstawie art. 9 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁴³;
- e. w 11 przypadkach obniżono o 10,7 tys. zł czynsz dzierżawny, na podstawie art. 700 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁴.

(akta kontroli: str. 204-214, 490-492, 500-564, 569-572, 622-645, 663-689)

Badanie pięciu ulg (dwóch, o których mowa powyżej w pkt a⁴⁵, dwóch – pkt b i jednej – pkt d) w łącznej kwocie 74,6 tys. zł (58,3% wartości ulg ww. w pkt a-e) wykazało, że:

- rzetelnie ustalono stan faktyczny, a udzielenie ulg było uzasadnione;
- wystąpiły przesłanki do udzielenia ulg określone w art. 15ja, art. 15jb i art. 15jc ust. 1 ustawy o COVID-19 (dotyczy ulg w pkt a i b) oraz art. 9 ust. 3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego (dotyczy ulgi w pkt d);
- ulgi uwzględniono w księgach rachunkowych;
- nie była wymagana zgoda Wojewody na udzielenie ulg.

(akta kontroli: str. 424-447, 507-538)

2.3.5. W 2021 r. spisano z ewidencji księgowej 35 nieściągalnych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na łączną kwotę 94,1 tys. zł, w tym 12 na łączną kwotę 32,0 tys. zł z powodu przedawnienia.

W wyniku badania pięciu największych kwotowo zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa spisanych z powodu przedawnienia w łącznej kwocie 31,0 tys. zł (32,9% zaległości spisanych w 2021 r. i 96,9% zaległości spisanych w 2021 r. z powodu przedawnienia) ustalono, że:

⁴² Dz.U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm. Dalej: ustawa o COVID-19.

⁴³ Dz.U. z 2020 r. poz. 2040, ze zm. Dalej: ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego.

⁴⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm. Dalej: Kodeks cywilny.

⁴⁵ W łącznej kwocie 46,3 tys. zł.

- przed spisaniem zaległości ustalono stan faktyczny i wyjaśniono okoliczności danej sprawy;
- spisanie było uzasadnione, gdyż należności przedawniły się;
- zaległości spisano zgodnie z art. 35b ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁶.

(akta kontroli: str. 494-506, 719-723, 781-787)

2.3.6. W wyniku badania pięciu najstarszych zaległości (na dzień 31 grudnia 2021 r.) z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w łącznej kwocie 14,8 tys. zł⁴⁷ (0,5% wszystkich zaległości na dzień 31 grudnia 2021 r.), ustalono, że nie wystąpiły przesłanki uzasadniające ich spisanie w ewidencji księgowej. Należności te (na dzień 31 grudnia 2021 r.) nie przedawniły się i były objęte działaniami windykacyjnymi lub egzekucyjnymi.

(akta kontroli: str. 490-492, 505-506, 707-713, 719-720, 805)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku zaległości z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa za 2020 r. i 2021 r. na kwoty odpowiednio 86,3 tys. zł i 112,4 tys. zł (łącznie 198,7 tys. zł, tj. 13,4% wartości badanej próby), których termin płatności upłynął w dniach odpowiednio 31 stycznia 2021 r. i 31 marca 2021 r., do dłużnika skierowano wezwanie do zapłaty⁴⁸ w związku ze zwłoką w spełnieniu świadczenia (o której mowa w art. 476 Kodeksu cywilnego) w dniu 25 sierpnia 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 102 dni w stosunku do terminu określonego w § 5 ust. 5 *Procedury windykacji i egzekucji należności* (15 maja 2021 r.).

(akta kontroli: str. 204-214, 574-575)

Pełniąca obowiązki Głównej Księgowej wyjaśniła: *Opóźnienie wysłania (wezwania) spowodowane było natłokiem pracy związanej z należnościami z tytułu przekształceń prawa wieczystego użytkowania w prawo własności. Podinspektor (...) odpowiedzialna (obecnie przebywająca na zwolnieniu lekarskim) (...) za prowadzenie ewidencji dochodów z tytułu Skarbu Państwa w pierwszej kolejności wysyłała upomnienia względem należności za przekształcenie prawa wieczystego użytkowania w prawo własności (...)* Wyjaśniam, że nie miałam możliwości czasowych sprawowania kontroli nad każdą czynnością wykonywaną przez panią Podinspektor.

(akta kontroli: str. 576-578)

OCENA CZĄSTKOWA

Otrzymane środki dotacji celowej na zadania zleczone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. W wyniku badania udzielania ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz spisywania zaległości z tego tytułu z ewidencji księgowej, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przekazanie Wojewodzie dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w łącznej kwocie 5,4 tys. zł (0,2%) nastąpiło jednak nieterminowo (opóźnienie wyniosło 34 i 124 dni). W przypadku dwóch zaległości w łącznej kwocie

⁴⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁴⁷ Czterech zaległości w łącznej kwocie 6,5 tys. zł z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa z terminem wymagalności 1 kwietnia 2001 r. oraz jednej zaległości na kwotę 8,2 tys. zł z tytułu sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa z terminem wymagalności 1 kwietnia 2002 r.

⁴⁸ Wezwanie (znak FN.3162.460.2021.MU.) dotyczyło dwóch zaległości z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa.

198,7 tys. zł (13,4% wartości badanej próby) wezwanie do zapłaty skierowano do dłużnika z opóźnieniem wynoszącym 102 dni. W pozostałym zakresie podejmowano prawidłowe działania w celu dochodzenia objętych badaniem zaległości.

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
1. W razie ubiegania się o środki z Funduszu, należy zapewnić we wniosku o objęcie dopłatą ujęcie rzetelnych danych o liniach komunikacyjnych, gdyż zależy od nich liczba uzyskanych punktów i miejsce Powiatu (wśród innych organizatorów publicznego transportu zbiorowego uczestniczących w naborze) w kolejności do objęcia dopłatą. W razie zawarcia umowy o dopłatę, NIK zwraca uwagę na obowiązek terminowego przedkładania Wojewodzie kwartalnych sprawozdań z realizacji zadania.
 2. NIK zwraca także uwagę na potrzebę zwiększenia nadzoru nad terminowością działań w obszarze realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, tj. dochodzenia należności i przekazywania pobranych dochodów na rachunek Wojewody.
- Wnioski
1. NIK wnosi o sporządzenie i przekazanie do Wojewody rozliczenia dopłaty i wkładu własnego, zgodnie z wymogiem określonym w § 6 ust. 1 umowy o dopłatę.
 2. NIK wnosi również o przeprowadzenie kontroli nad przestrzeganiem przez operatorów zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

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 piśmie⁴⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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.

Katowice, dnia 25 marca 2022 r.

Aleksander Małysz
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach