



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.001.02.2022

Marzena Dębniak
Starosta Powiatu Ostrowieckiego
Starostwo Powiatowe
w Ostrowcu Świętokrzyskim
ul. Iłżecka 37
27-400 Ostrowiec Świętokrzyski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykorzystanie środków z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych oraz dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacja dochodów z tego tytułu.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: Starostwo), ul. Ilżecka 37, 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starostą Powiatu Ostrowieckiego od 22 listopada 2018 r. jest Marzena Dębniak (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 w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Karol Pokora, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/6/2022 z 5 stycznia 2022 r. 2. Sławomir Tokarczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/15/2022 z 17 stycznia 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-5)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez powiat ostrowiecki (dalej: Powiat): <ul style="list-style-type: none">– środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej: Fundusz);– dotacji celowej z budżetu państwa (część 85/26 – województwo świętokrzyskie) na zadania zleczone z zakresu gospodarki nieruchomościami i realizacja dochodów z tego tytułu.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji;– szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych;– analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analizy stanu należności pozostałych do zapłaty;– szczegółowej kontroli windykacji zaległości. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego.</i></p>

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykorzystanie środków z Funduszu oraz dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizację dochodów z tego tytułu.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocena ta wynika z ocen cząstkowych – opisowej oceny wykorzystania środków z Funduszu oraz opisowej oceny wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizację dochodów z tego tytułu.

Wnioski o przyznanie dofinansowania do przewozów autobusowych w ramach Funduszu na rok 2021 zostały terminowo przekazane wojewodzie świętokrzyskiemu (dalej: wojewoda) i zawierały rzetelne dane. W następstwie tych wniosków Powiat zawarł z wojewodą dwie umowy w sprawie udzielenia dopłaty z Funduszu. Starostwo prawidłowo i w wyznaczonych terminach dokonywało rozliczenia otrzymanych dopłat z Funduszu, a w przypadku niewykorzystania środków terminowo dokonywało ich zwrotu na rachunek bankowy wojewody.

Rozliczenia z wojewodą oraz przewoźnikami odbywały się wyłącznie przez wyodrębniony rachunek bankowy. Starostwo sprawowało prawidłowo nadzór nad realizacją umów w zakresie publicznego transportu zbiorowego i przeprowadziło kontrole u wszystkich operatorów³ realizujących to zadanie.

Środki z Funduszu Starostwo wykorzystało zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁴ (dalej: ustawa o Funduszu), tj. na dofinansowanie realizacji zadań własnych w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi.

W Starostwie nie monitorowano efektów wykorzystania otrzymanych dopłat z Funduszu w zakresie eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej w Powiecie. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu środki Funduszu przyczyniły się do poprawy sytuacji na rynku publicznego transportu zbiorowego.

Starostwo prawidłowo wykorzystało dotację celową z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. Kwoty dotacji wykazane w kwartalnych sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-27S (dalej: sprawozdanie Rb-27S) oraz w sprawozdaniu o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami Rb-50 (dalej: sprawozdanie Rb-50) za 2021 r. były zgodne z kwotami ujętymi w ewidencji księgowej. Dochody uzyskane przez Powiat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w 2021 r. wyniosły 3828,3 tys. zł i w porównaniu do 2020 r. były wyższe o 29 tys. zł. Sprawozdanie z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami Rb-27ZZ (dalej: sprawozdanie Rb-27ZZ) za

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 Operator to organizator publicznego transportu zbiorowego, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.; dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym), tj. samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm.

2021 r. zostało sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych. Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w 2021 r. przekazywano wojewodzie terminowo i w prawidłowej wysokości. Działania windykacyjne wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa były adekwatne do wielkości tych należności. Z opóźnieniem przekazano trzy wnioski (z 12 złożonych w badanym okresie) o wszczęcie egzekucji do komornika sądowego.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Wykorzystanie środków z Funduszu

Starostwo przekazało wojewodzie dwa wnioski o przyznanie dofinansowania do przewozów autobusowych w ramach Funduszu w 2019 r., tj. 12 sierpnia 2019 r. oraz 10 października 2019 r. Dotyczyły one sześciu nowych linii komunikacyjnych. Wojewoda zawarł z Powiatem dwie umowy w sprawie udzielenia dopłaty z Funduszu, tj.: FRPA nr 23/2019 z 27 sierpnia 2019 r. oraz FRPA nr 27/2019 z 28 października 2019 r.

Wojewoda, zgodnie z tymi umowami, zobowiązał się przekazać Powiatowi dofinansowanie z Funduszu na realizację zadań własnych w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej poprzez dopłatę do ceny usługi w łącznej wysokości nie większej niż 96,4 tys. zł.

Na dofinansowanie zadań w 2019 r. Powiat otrzymał od wojewody łączną kwotę 69,7 tys. zł, przy czym po rozliczeniu finansowym udzielonej dopłaty, wyniosła ona ostatecznie 69,6 tys. zł. Kwota niewykorzystanej dopłaty w wysokości 91,20 zł została zwrócona na rachunek bankowy wojewody.

Pracownicy Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (dalej: Urząd) przeprowadzili w grudniu 2020 r. kontrolę w Starostwie, której przedmiotem było sprawdzenie wydatkowania przekazanego Powiatowi przez wojewodę w 2019 r. dofinansowania z Funduszu na realizację zadań własnych w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej poprzez dopłatę do ceny usługi. W jej trakcie badano:

- sposób i terminowość wykonania zadania, na które została udzielona dopłata, mając na uwadze postanowienia umowy o dopłatę;
- prawidłowość wyliczenia dopłaty pod względem zgodności z umową o dopłatę;
- zgodność umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z wymogami przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Starostwo przekazało wojewodzie dwa wnioski o przyznanie dofinansowania do przewozów autobusowych w ramach Funduszu w 2020 r., tj. 29 listopada 2019 r. i 29 maja 2020 r. Dotyczyły one 32 nowych linii komunikacyjnych.

Wojewoda zawarł z Powiatem dwie umowy w sprawie udzielenia dopłaty z Funduszu, tj.: FRPA nr 14/2019 z 23 grudnia 2019 r. oraz FRPA nr 22/2020 z 22 czerwca 2020 r.

Wojewoda, zgodnie z tymi umowami, zobowiązał się przekazać Powiatowi dofinansowanie z Funduszu na realizację zadań własnych w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej poprzez dopłatę do ceny usługi w łącznej wysokości nie większej niż 909,9 tys. zł.

⁵ 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.

Na dofinansowanie zadań w 2020 r. Powiat otrzymał od wojewody łączną kwotę 583,5 tys. zł, przy czym po rozliczeniu finansowym udzielonej dopłaty, wyniosła ona ostatecznie 581,5 tys. zł. Kwota niewykorzystanej dopłaty w wysokości 2 tys. zł została zwrócona na rachunek bankowy wojewody.

(akta kontroli str. 9-44, 408-409)

Starostwo przekazało wojewodzie dwa wnioski o przyznanie dofinansowania do przewozów autobusowych w ramach Funduszu w 2021 r., tj. 24 listopada 2020 r. i 11 czerwca 2021 r., w terminach określonych na stronie Urzędu⁶. Wnioski te zawierały dane wymagane art. 24 ust. 6 ustawy o Funduszu (m.in. linie komunikacyjne, na których będą wykonywane przewozy o charakterze użyteczności publicznej, planowaną wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach na każdej linii, planowaną kwotę deficytu każdej linii⁷). Do wniosków dołączono, zgodnie z art. 24 ust. 7 ww. ustawy, dokumenty potwierdzające dane i informacje zawarte we wnioskach. Starosta nie był wzywany przez wojewodę do uzupełnienia ww. wniosków.

Pierwszy wniosek na 2021 r. dotyczył 30 nowych linii komunikacyjnych. Określona we wniosku planowana w okresie od stycznia do grudnia 2021 r.:

- łączna wielkość pracy eksploatacyjnej wynosiła 646 533,74 wozokilometrów,
- kwota deficytu na ww. liniach – 2184,7 tys. zł,
- łączna kwota wkładu własnego netto – 275,3 tys. zł,
- łączna kwota dopłaty w danym roku budżetowym: 1909,4 tys. zł (maksymalnie 3 zł do jednego wozokilometra).

Drugi wniosek na 2021 r. dotyczył pięciu nowych linii komunikacyjnych. Określona we wniosku planowana w okresie od lipca do grudnia 2021 r.:

- wielkość pracy eksploatacyjnej wynosiła 97 898,88 wozokilometrów,
- kwota deficytu na ww. liniach – 327,9 tys. zł,
- kwota wkładu własnego netto – 34,3 tys. zł,
- kwota dopłaty w danym roku budżetowym – 293,7 tys. zł (maksymalnie 3 zł do jednego wozokilometra).

Wojewoda poinformował Starostwo, że przedmiotowe wnioski zostały pozytywnie zweryfikowane i zakwalifikowane do objęcia dopłatą ze środków Funduszu.

(akta kontroli str. 46-145, 164-187)

Wojewoda, na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o Funduszu, zawarł z Powiatem dwie umowy w sprawie udzielenia dopłaty z Funduszu, tj.: FRPA Nr 36/2021 z 21 grudnia 2020 r. (dalej: umowa z 21 grudnia 2020 r.) oraz FRPA Nr 52/2021 z 15 lipca 2021 r. (dalej: umowa z 15 lipca 2021 r.).

Przedmiotem tych umów było udzielenie przez wojewodę dofinansowania realizacji zadania własnego organizatora w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej poprzez dopłatę z Funduszu.

Na realizację tych zadań, wojewoda, zgodnie z ww. umowami, zobowiązał się przekazać Powiatowi dofinansowanie z Funduszu w łącznej wysokości nie większej niż 2203,1 tys. zł, tj.:

- w umowie z 21 grudnia 2020 r. (obejmującej 30 linii komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej)
- w wysokości nie większej niż 1909,4 tys. zł;

⁶ Terminy upływały odpowiednio 24 listopada 2020 r. i 14 czerwca 2021 r.

⁷ Kwota deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej to ujemny wynik finansowy netto wyliczony dla tej linii nieuwzględniający rozsądnego zysku, o których mowa w rozporządzeniu (WE) 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, ze zm.).

- w umowie z 15 lipca 2021 r. (obejmującej pięć linii komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej)
 - w wysokości nie większej niż 293,7 tys. zł.

Ww. umowy zawierały elementy, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o Funduszu, tj. m.in. długość linii komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej, częstotliwość połączeń na liniach komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej oraz termin i sposób przekazywania dopłat.

Na dofinansowanie zadań w 2021 r. Powiat otrzymał od wojewody łączną kwotę 1997,8 tys. zł, tj.:

- 1816,8 tys. zł z tytułu umowy z 21 grudnia 2020 r.;
- 181 tys. zł z tytułu umowy z 15 lipca 2021 r.

Po rozliczeniu finansowym udzielonej dopłaty za 2021 r., dopłata z Funduszu wyniosła ostatecznie 1970,5 tys. zł, tj.:

- 1794,9 tys. zł z tytułu umowy z 21 grudnia 2020 r.;
- 175,6 tys. zł z tytułu umowy z 15 lipca 2021 r.

W związku z realizacją ww. umów, Powiat nie wykorzystał odpowiednio 22 tys. zł oraz 5,2 tys. zł.

Starosta wyjaśniła m.in.: *Powiat nie wykorzystał w 2021 r. środków przyznanych z Funduszu (...), ponieważ składając wnioski o dopłaty dotyczące rozliczenia przewozów w IV kwartale 2021 r. (rozliczenie za przewozy realizowane w październiku, listopadzie i prognoza zapotrzebowania na grudzień 2021 r.), określając prognozowaną kwotę dopłaty dla poszczególnych linii komunikacyjnych, stosowano maksymalną stawkę dopłaty tj. 3,00 zł do 1 wozokilometra (w jednym przypadku 2,70 zł do 1 wozokilometra). Po ostatecznym rozliczeniu przewozów za miesiąc grudzień (...), stawka dopłaty na niektórych liniach była niższa niż założone 3,00 zł do 1 wozokilometra i wynosiła: 2,00 zł, 2,08 zł, 2,09 zł, 2,14 zł, 2,21 zł, 2,40 zł, 2,46 zł, 2,51 zł, 2,70 zł, 2,73 zł, 2,81 zł, 2,88 zł, 2,89 zł, 2,97 zł (w zależności od linii). Jednocześnie jedna z linii komunikacyjnych uzyskała dodatni wynik finansowy netto, co skutkowało nie ubieganiem się o dopłatę w prognozowanej kwocie 3124,20 zł. Dodatkowo w miesiącu grudniu 2021 r. wprowadzono zmiany w rozkładach jazdy linii użyteczności publicznej poprzez wprowadzenie ograniczeń w kursowaniu autobusów w dniach 24 i 31 grudnia 2021 r. (...)*

(akta kontroli str. 146-163, 188-199, 745-746)

Środki Funduszu otrzymane w 2021 r. Starostwo wykorzystało zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 6 pkt 1 ustawy o Funduszu oraz umowach o dopłatę, tj. na dofinansowanie realizacji zadań własnych w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi.

(akta kontroli str. 726-739)

Powiat sfinansował ze środków własnych część ceny usługi, tj.:

- 220,9 tys. zł realizując umowę z 21 grudnia 2020 r., co przy łącznej wartości zadania wynoszącej 2015,8 tys. zł stanowiło 11% ceny usługi;
- 20,4 tys. zł realizując umowę z 15 lipca 2021 r., co przy łącznej wartości zadania wynoszącej 196,1 tys. zł stanowiło 10,4% ceny usługi.

Tym samym wywiązał się z wymogu, określonego w art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o Funduszu, sfinansowania ze środków własnych części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10%.

(akta kontroli str. 453)

W związku z realizacją umowy z 21 grudnia 2020 r. Powiat zawarł 11 stycznia 2021 r. w trybie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym umowy z trzema operatorami o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, tj.:

- nr Or.I.032.16.2021 z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Ostrowcu Świętokrzyskim Spółka Akcyjna w restrukturyzacji;
- nr Or.I.032.17.2021 z Biurem Podróży „EUROTRANS” PKS Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim;
- nr Or.I.032.18.2021 z Łukaszem Bąkiem prowadzącym działalność gospodarczą w ramach TRANS KATRINA Łukasz Bąk w Ostrowcu Świętokrzyskim.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ww. umowy zostały zawarte na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat, natomiast stosownie do art. 25 ust. 3 ww. ustawy, każda umowa określała opis usług wynikających z zamówienia, linie komunikacyjne, których dotyczyła umowa, czas trwania umowy oraz warunki dotyczące norm jakości oraz podnoszenia jakości świadczonych usług.

Zawarcie ww. umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu, zostało poprzedzone uzyskaniem zgody Rady Powiatu Ostrowieckiego⁸.

Uwierzytelnione kserokopie ww. zgody oraz umów zawartych z operatorami Starostwo przekazało wojewodzie, zgodnie z wymogiem określonym w § 2 ust. 6 umowy z 21 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 200-266,410)

W związku z realizacją umowy z 15 lipca 2021 r. Powiat zawarł 30 sierpnia 2021 r. w trybie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym umowy z trzema operatorami o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, tj.:

- nr Or.I.032.221.2021 z Łukaszem Bąkiem prowadzącym działalność gospodarczą w ramach TRANS KATRINA Łukasz Bąk w Ostrowcu Świętokrzyskim;
- nr Or.I.032.222.2021 z Biurem Podróży „EUROTRANS” PKS Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim;
- nr Or.I.032.223.2021 z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Ostrowcu Świętokrzyskim Spółka Akcyjna w restrukturyzacji.

Umowy te spełniały wymogi określone w art. 25 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zawarcie ww. umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o Funduszu, zostało poprzedzone uzyskaniem zgody Rady Powiatu Ostrowieckiego⁹.

Uwierzytelnione kserokopie ww. zgody oraz umów zawartych z operatorami Starostwo przekazało wojewodzie, stosownie do § 2 ust. 6 umowy z 15 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 267-354)

W związku z realizacją umowy z 21 grudnia 2020 r. Starostwo przekazało wojewodzie wnioski o dopłatę do publicznego transportu zbiorowego:

- za I kwartał 2021 r. – 16 marca 2021 r., tj. jeden dzień po terminie ustalonym w ww. umowie¹⁰,

⁸ Rada Powiatu Ostrowieckiego uchwaliła 7 grudnia 2020 r. uchwałę nr XXXVII/223/2020 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w powiatowych przewozach pasażerskich, dla których organizatorem jest powiat ostrowiecki.

⁹ Rada Powiatu Ostrowieckiego uchwaliła 12 sierpnia 2021 r. uchwałę nr XLV/274/2021 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w powiatowych przewozach pasażerskich, dla których organizatorem jest powiat ostrowiecki.

¹⁰ Zgodnie z § 3 ust. 1 lit. a umowy z dnia 21 grudnia 2020 r., termin złożenia wniosku upływał 15 marca 2021 r.

- za II kwartał 2021 r. – 15 czerwca 2021 r.,
- za III kwartał 2021 r. – 15 września 2021 r.,
- za IV kwartał 2021 r. – 3 grudnia 2021 r.

Starostwo przekazało wojewodzie wnioski o dopłatę za II, III i IV kwartał 2021 r. w terminach ustalonych w umowie z 21 grudnia 2020 r. Wszystkie cztery wnioski o dopłatę, o których mowa powyżej, zostały sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do ww. umowy i zawierały rzetelne dane.

Starosta wyjaśniła m.in.: *Złożony wniosek o dopłatę (...) w I kwartale 2021 r. (...) musiał zawierać podpisy osób upoważnionych z ramienia Powiatu, tj. dwóch Członków Zarządu Powiatu oraz Skarbnika Powiatu. (...) z uwagi na panujące obostrzenia związane z COVID-19, do dnia 15 marca 2021 r. (termin złożenia wniosku) utrudniony był kontakt z (...) dwoma osobami będącymi członkami zarządu. Ostatecznie wniosek został podpisany i wysłany do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach w dniu 16 marca 2021 r. za pośrednictwem platformy ePUAP (jeden dzień po terminie wskazanym w umowie).*

W związku z realizacją umowy z 15 lipca 2021 r. Powiat przekazał wojewodzie wnioski o dopłatę do publicznego transportu zbiorowego w terminach określonych w tej umowie, tj.:

- za III kwartał 2021 r. – 15 września 2021 r.,
- za IV kwartał 2021 r. – 3 grudnia 2021 r.

Wnioski o dopłatę, o których mowa powyżej, zostały sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do ww. umowy i zawierały rzetelne dane.

(akta kontroli str. 411-450, 745)

Powiat otrzymał dopłaty z Funduszu na wskazany w umowach rachunek bankowy i we wnioskowanej wysokości.

W związku z realizacją umowy z 21 grudnia 2020 r. otrzymał dopłaty:

- 21 kwietnia 2021 r. w kwocie 405,4 tys. zł,
- 22 lipca 2021 r. w kwocie 461,6 tys. zł,
- 25 października 2021 r. w kwocie 445,9 tys. zł,
- 27 grudnia 2021 r. w kwocie 503,9 tys. zł.

W związku z realizacją umowy z 15 lipca 2021 r. otrzymał dopłaty:

- 25 października 2021 r. w kwocie 43,8 tys. zł,
- 31 grudnia 2021 r. w kwocie 137,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 402-407, 511)

Starostwo prawidłowo dokonało rozliczenia otrzymanych dopłat z Funduszu. W związku z realizacją umowy z 21 grudnia 2020 r. nie wykorzystał 22 tys. zł, natomiast w związku z realizacją umowy z 15 lipca 2021 r. – 5,2 tys. zł. Starostwo zwróciło 14 stycznia 2022 r. niewykorzystaną część środków przyznanych z Funduszu, tj. 27,2 tys. zł na wyodrębniony rachunek bankowy wojewody.

Starostwo, zgodnie z § 4 umowy z 21 grudnia 2020 r., przekazało 2 lutego 2022 r. wojewodzie *Sprawozdanie roczne z realizacji umowy przez Organizatora w ramach Funduszu*, według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do tej umowy. Dane w nim wykazane były rzetelne.

Starostwo, zgodnie z § 4 umowy z 15 lipca 2021 r., przekazało 2 lutego 2022 r. wojewodzie *Sprawozdanie roczne z realizacji umowy przez Organizatora w ramach Funduszu*, według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do tej umowy. Wykazano w nim rzetelne dane.

(akta kontroli str. 410, 726-743)

Poza przypadkiem zwrotu 14 stycznia 2022 r., niewykorzystanych w 2021 r. środków przyznanych z Funduszu, tj. 27,2 tys. zł na rachunek bankowy wojewody, nie wystąpiły inne przypadki zwrotów dopłat.

(akta kontroli str. 452)

W wyniku wykorzystania przez Powiat w 2021 r. środków Funduszu zwiększyła się liczba linii komunikacyjnych z 48 (stan na 31 grudnia 2020 r.) do 59 (stan na 31 grudnia 2021 r.).

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. (tj. w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia) funkcjonowało 48 linii komunikacyjnych o:

- łącznej długości: 1866,40 km,
- liczbie zatrzymań autobusów na przystankach komunikacyjnych: 2539,
- częstotliwości połączeń (liczba kursów w tygodniu): 1875,
- łącznym przebiegu: 1 220 639,30 wozokilometrów.

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. (tj. w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia) funkcjonowało 59 linii komunikacyjnych o:

- łącznej długości: 2312,20 km,
- liczbie zatrzymań autobusów na przystankach komunikacyjnych: 3195,
- częstotliwości połączeń (liczba kursów w tygodniu): 2429,
- łącznym przebiegu: 1 707 739,56 wozokilometrów.

(akta kontroli str. 554-558)

Andrzej Jabłoński, Wicestarosta wyjaśnił: *Pomimo że Powiat otrzymał w 2021 r. dopłaty do 35 linii komunikacyjnych to dostępność publicznego transportu zbiorowego zwiększyła się o 11 linii komunikacyjnych według stanu na koniec 2021 r. w porównaniu do stanu na koniec 2020 r. Wynikało to z tego, że w trakcie 2021 r. w związku z panującą pandemią wywołaną wirusem Sars-Cov 2 i wprowadzonymi obostrzeniami w transporcie publicznym dotyczącymi wprowadzenia limitu osób w autobusach, przewoźnicy zawieszali lub likwidowali nierentowne linie komunikacyjne.*

(akta kontroli str. 560)

W 2020 i 2021 r. do Starostwa wpływały pisma wójtów, burmistrzów gmin z terenu powiatu ostrowieckiego, w których wskazywali oni potrzeby dotyczące utworzenia nowych linii komunikacyjnych. Przed złożeniem wniosków o przyznanie dofinansowania w 2020 r. i 2021 r. w Starostwie nie weryfikowano informacji zawartych w tych pismach, gdyż uznano, że władarze gmin mają pełną wiedzę dotyczącą sytuacji na rynku publicznego transportu zbiorowego w danej gminie. Pisma te stanowiły podstawę do sporządzenia wniosków o przyznanie dofinansowania w ramach Funduszu. W Starostwie nie sporządzono pisemnych analiz istniejących potrzeb dotyczących uruchomienia nowych linii komunikacyjnych, a także dokumentów dotyczących monitorowania efektów wykorzystania środków Funduszu pod kątem eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej w Powiecie.

(akta kontroli str. 559, 935)

Starostwo w ramach nadzoru nad realizacją zawartych 11 stycznia 2021 r. umów z trzema operatorami o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego przeprowadziło u nich łącznie 33 kontrole, natomiast w ramach nadzoru nad realizacją zawartych 30 sierpnia 2021 r. umów z trzema operatorami – 14. W ich trakcie sprawdzano m.in. punktualność kursowania pojazdów na liniach komunikacyjnych oraz prawidłowość oznakowania pojazdów.

(akta kontroli str. 355-401)

W Starostwie, zgodnie z art. 15 ustawy o Funduszu, prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat oraz wydatków objętych dopłatą. Dane w ewidencji księgowej były zgodne z kwotami otrzymanych, w okresie objętym kontrolą, środków Funduszu i dokonanych wydatków.

(akta kontroli str. 512-517)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w Starostwie nie monitorowano efektów wykorzystania otrzymanych dopłat z Funduszu w zakresie eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej w Powiecie.

(akta kontroli str. 559, 935)

Starosta wyjaśniła m.in.: *Powiat nie monitorował efektów wykorzystania przekazanych dopłat z Funduszu poprzez sporządzanie stosownych analiz, ponieważ przepisy ustawy o Funduszu (...) oraz zawarte w wojewodą umowy w sprawie udzielania dopłaty nie nakładały na organizatora takiego obowiązku.*

(akta kontroli str. 834)

NIK nie kwestionuje powyższych wyjaśnień dotyczących braku prawnego obowiązku monitorowania efektów wykorzystania otrzymanych dopłat. Wskazuje jednak, biorąc pod uwagę kryterium rzetelności, że nieprowadzenie takich działań nie pozwala na ocenę, czy przekazane wsparcie przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku publicznego transportu zbiorowego w Powiecie, szczególnie biorąc pod uwagę, że w Starostwie nie sporządzono pisemnych analiz istniejących potrzeb dotyczących uruchomienia nowych linii komunikacyjnych przed złożeniem wniosków o przyznanie dofinansowania w ramach Funduszu. Ograniczenie się na etapie składania wniosków do informacji przekazywanych przez wójtów i burmistrzów gmin z terenu powiatu ostrowieckiego bez ich weryfikacji i odniesienia do terenu całego powiatu nie daje pełnego obrazu sytuacji komunikacyjnej w powiecie i może utrudniać likwidację wszystkich tzw. „białych plam”.

OCENA CZĄSTKOWA

Wnioski o przyznanie dofinansowania do przewozów autobusowych w ramach Funduszu na rok 2021 zostały terminowo przekazane wojewodzie i zawierały rzetelne dane. W następstwie tych wniosków Powiat zawarł z wojewodą umowy w sprawie udzielenia dopłaty z Funduszu. Starostwo prawidłowo i w wyznaczonych terminach dokonywało rozliczenia otrzymanych dopłat z Funduszu, a w przypadku niewykorzystania środków terminowo dokonywał ich zwrotu na wyodrębniony rachunek bankowy wojewody. Środki z Funduszu zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 6 pkt 1 ustawy o Funduszu, tj. na dofinansowanie realizacji zadań własnych w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności przez dopłatę do ceny usługi. Nie monitorowano efektów wykorzystania dopłat w zakresie eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej w Powiecie. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu środki Funduszu przyczyniły się do poprawy sytuacji na rynku publicznego transportu zbiorowego.

2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

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

Zarząd Powiatu, zgodnie z art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, opracował w terminie 21 dni od dnia uchwalenia budżetu Powiatu, plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami¹². Jako podstawę dla opracowania planu zadań z zakresu administracji rządowej przyjęto kwoty dotacji na finansowanie tych zadań ujęte w § 2110 *Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat*, wynikające z informacji przekazanej przez wojewodę w dniu 20 października 2020 r. Informacja przekazana przez wojewodę obejmowała m.in. dotację w rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* w kwocie 301 tys. zł.

Starostwo zwróciło się pismem z 25 czerwca 2021 r. do wojewody o zwiększenie kwoty dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa o 15 tys. zł celem zabezpieczenia środków na finansowanie kosztów operatów szacunkowych niezbędnych do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone pod drogi publiczne oraz ustalających wysokość czynszu dzierżawnego dla nieruchomości Skarbu Państwa. Decyzją wojewody z 5 lipca 2021 r. zwiększono przedmiotową dotację o kwotę 15 tys. zł.

Kwota dotacji celowej z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, jaką otrzymał Powiat w 2021 r. wyniosła 316 tys. zł i została wykorzystana w całości¹³. Środki te zostały przeznaczone m.in. na:

- opracowanie dokumentacji geodezyjnej do regulacji stanu prawnego dróg publicznych – 85 tys. zł,
- koszty utrzymania i gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz koszty postępowań dotyczących zwrotów nieruchomości (bez odszkodowań) – 31,4 tys. zł,
- opracowania geodezyjno-prawne mające na celu wydzielenie lub określenie nieruchomości Skarbu Państwa, dla których reguluje się stan prawny – 20 tys. zł,
- regulowanie stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa – 20 tys. zł.

(akta kontroli str. 525-548)

Wysokość kosztów realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w 2021 r. wyniosła 477,4 tys. zł. Powiat dofinansował ze środków własnych realizację tych zadań w kwocie 161,4 tys. zł (tj. 33,8% całości wydatków na te zadania). Na realizację tych zadań przeznaczono również 316 tys. zł dotacji celowej z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, jaką otrzymał Powiat w 2021 r. (tj. 66,2% całości wydatków na te zadania).

(akta kontroli str. 553, 744)

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

¹² Rada Powiatu Ostrowieckiego podjęła 28 grudnia 2020 r. uchwałę nr XXXVIII/225/2020 w sprawie uchwalenia budżetu powiatu ostrowieckiego na 2021 r. Zarząd Powiatu Ostrowieckiego podjął 8 stycznia 2021 r. uchwałę nr 2/2021 w sprawie planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami ujętych w budżecie powiatu ostrowieckiego.

¹³ Kwota dotacji celowej z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, jaką otrzymał Powiat w 2020 r. wyniosła 257 000 zł i została wykorzystana w całości

Starosta wyjaśniła m.in.: (...) *Otrzymana kwota nie miała negatywnego wpływu na realizację w 2021 r. zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (...) ponieważ (...) wydatki osobowe pokrywa Powiat ze środków własnych, tj. 161 365,39 zł.*

(akta kontroli str. 746-747)

Kwoty dotacji celowej z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wykazane w sprawozdaniach Rb-27S na dzień 31 marca, 30 czerwca, 30 września i 31 grudnia 2021 r. oraz w sprawozdaniu Rb-50 za 2021 r. były równe rzeczywistym wpływom pomniejszonym o zwroty dotacji. Kwoty te były zgodne z kwotami ujętymi w ewidencji księgowej.

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

(akta kontroli str. 561-622, 805-818)

Środki na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami zostały przekazane Starostwu w terminie umożliwiającym wykonanie zadań. Powiat 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 terytorialnego¹⁴ (dalej: ustawa o dochodach jst).

(akta kontroli str. 748-749)

2.2. Dochody powiatu z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Kwota dochodów uzyskana przez Powiat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa¹⁵ w 2021 r. wyniosła 3828,3 tys. zł i w porównaniu do 2020 r. była wyższa o 29 tys. zł¹⁶ (o 0,8%). Głównymi źródłami tych dochodów były:

- wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego (§ 0550) w kwocie 2931,5 tys. zł (76,6%), które były wyższe w stosunku do 2020 r. o 435,7 tys. zł (o 14,9%);
- wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (§ 0760) w kwocie 355,1 tys. zł (9,3%), które były wyższe w stosunku do 2020 r. o 78,1 tys. zł (o 22%).

Kwota dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przekazana przez Powiat wojewodzie w 2021 r. wyniosła 2909,3 tys. zł i w porównaniu do 2020 r. była wyższa o 127,7 tys. zł¹⁷ (o 4,4%). Największe dochody przekazano z tytułu:

- wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego (§ 0550) w kwocie 2198,6 tys. zł (75,6%), które były wyższe w stosunku do 2020 r. o 393,7 tys. zł (o 17,9%);
- wpływów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (§ 0760) w kwocie 266,4 tys. zł (9,2%), które były wyższe w stosunku do 2020 r. o 71,8 tys. zł (o 26,9%).

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.

¹⁵ Dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami.

¹⁶ Kwota dochodów uzyskana przez Powiat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w 2020 r. wyniosła 3799,3 tys. zł.

¹⁷ Dochody przekazane wojewodzie w 2020 r. wyniosły 2781,6 tys. zł.

Na koniec 2021 r. wystąpiły należności ogółem pozostałe do zapłaty w kwocie 5523,9 tys. zł i w porównaniu do 2020 r. były wyższe o 106,1 tys. zł¹⁸ (o 2%). Największe należności wystąpiły z tytułu:

- wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego (§ 0550) w kwocie 3852,1 tys. zł (69,7%);
- wpływów z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (§ 0910) w kwocie 1666 tys. zł (30,1%).

Stan zaległości na koniec 2021 r. wyniósł 5505,4 tys. zł i w porównaniu do 2020 r. był wyższy o 647,3 tys. zł¹⁹ (o 11,8%). Największe zaległości wystąpiły z tytułu:

- wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego (§ 0550) w kwocie 3833,6 tys. zł (69,6%);
- wpływów z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (§ 0910) w kwocie 1666 tys. zł (30,1%).

(akta kontroli str. 725)

Starosta wyjaśniła m.in.: *Wzrost zaległości (...) spowodowany był zmianami w terminach regulowania należności. Zgodnie z ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID - 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (...) termin regulowania opłat za wieczyste użytkowanie został przesunięty z 31.03.2020 roku na 31.01.2021 roku.*

(akta kontroli str. 834-835)

Sprawozdanie RB-27ZZ za 2021 r. zostało sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli str. 819-827)

Wpływy osiągnięte w 2021 r. ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, a także z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności wyniosły 3638,1 tys. zł. Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁰, potrącono 25% tych środków, tj. 909,5 tys. zł, które stanowiły dochód Powiatu.

Stosownie do art. 255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Zarząd Powiatu przekazywał pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, pomniejszone o dochody budżetowe przysługujące Powiatowi z tytułu wykonywania tych zadań, na rachunek bieżący wojewody, według stanu środków określonego na:

- 1) 10 dzień miesiąca – w terminie do 15 dnia danego miesiąca;
- 2) 20 dzień miesiąca – w terminie do 25 dnia danego miesiąca.

Przekazano łącznie 2728,6 tys. zł na rachunek, o którym mowa powyżej.

(akta kontroli str. 751-763, 828-833)

W Starostwie na bieżąco kontrolowano terminowość dokonania wpłat. W przypadku braku wpłaty, naliczane były odsetki.

(akta kontroli str. 764-804)

¹⁸ Na koniec 2020 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 5417,8 tys. zł.

¹⁹ Stan zaległości na koniec 2020 r. wyniósł 4858,1 tys. zł.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

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

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. kwota wpłat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w wyniku prowadzonych działań windykacyjnych i egzekucyjnych wynosiła 3828 tys. zł, natomiast kwota zaległości ogółem wynosiła 5523,9 tys. zł. Udział wpłat uzyskanych w wyniku tych działań stanowił 70,7% w stosunku do zaległości ogółem na koniec 2020 r.²¹ Działania egzekucyjne prowadzono wobec 169 podmiotów²². Podejmowane były na drodze postępowania sądowego, w trybie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego²³ oraz procedury windykacji należności wprowadzonej zarządzeniem Starosty z dnia 30 października 2017 r.²⁴ Procedura windykacji należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym stanowiła załącznik nr 1 do powyższego zarządzenia (dalej: procedura), natomiast procedura windykacji należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym w trybie egzekucji administracyjnej załącznik nr 2.

(akta kontroli str. 843-853)

Na koniec 2021 r. 169 podmiotów posiadało zaległości z tytułu opłat za użytkowanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (o 18,4% podmiotów mniej niż na koniec 2020 r.²⁵).

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą działań windykacyjnych prowadzonych wobec pięciu podmiotów posiadających zaległości powstałe w latach 2017 - 2021 na kwotę 951,9 tys. zł²⁶.

Czynności podejmowane przez Starostwo w celu odzyskania należności były adekwatne do ich wielkości. W sprawach tych prowadzono systematyczną kontrolę terminowości zapłaty należności Skarbu Państwa, nie dopuszczając do ich przedawnienia. W ramach czynności windykacyjnych wobec dłużników podejmowano działania, polegające w szczególności na wysyłaniu wezwań do zapłaty, uzyskiwaniu tytułu wykonawczego oraz kierowaniu sprawy na drogę egzekucji komorniczej. Wezwania do zapłaty wysyłane były w czasie od 11 do 68 dni od daty powstania zaległości. Pracownicy Wydziału Finansowego Starostwa, zgodnie z procedurą, przekazywali do Zespołu Radców Prawnych dokumentację spraw, w których nie uzyskano uregulowania zaległości przez zobowiązane podmioty. Czas przekazywania spraw nie był ustalony w procedurze i wynosił od dwóch do 198 dni od odbioru bądź zwrotu nieodebranego wezwania do zapłaty. Starosta wyjaśniła m.in.: (...) *Większość spraw przekazywana jest niezwłocznie. Zdarzają się bardzo nieliczne przypadki, ze względu na brak potwierdzenia odbioru przez adresata „wezwań do zapłaty”. Dodatkowym utrudnieniem jest brak kontaktu tzn. brak stałego adresu jak w przypadku firmy DOMIX i INDRO. Następnie podjęto próby nawiązania kontaktu telefonicznego lub mailowego z dłużnikami, na okoliczność których sporządzane są „notatki służbowe”. W celu osiągnięcia większej skuteczności próbujemy ustalić aktualne adresy dłużników pisząc pisma do Urzędu Miasta, (...). Jest to konieczne do wystawienia ponownych wezwań do zapłaty.*

²¹ Na koniec 2020 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 5417,8 tys. zł.

²² Działania egzekucyjne prowadzono wyłącznie na drodze postępowania sądowego na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego oraz załącznika nr 1 do zarządzenia Starosty w sprawie ustalenia procedur windykacji należności s Starostwie Powiatowym w Ostrowcu Świętokrzyskim.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.

²⁴ Zarządzenie Starosty Nr Or.I.120.1.48.2017 z 30.10.2017 r. w sprawie ustalenia procedur windykacji należności w Starostwie Powiatowym w Ostrowcu Świętokrzyskim.

²⁵ Na koniec 2020 r. 207 podmiotów posiadało zaległości z tytułu opłat za użytkowanie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa

²⁶ Tj. 17,2% zaległości ogółem. Doboru próby do badania dokonano w sposób celowy biorąc pod uwagę m.in. wyniki analizy stanu zaległości.

Zespół Radców Prawnych, po otrzymaniu dokumentacji z Wydziału Finansowego przekazywał sprawy do rozpatrzenia przez właściwy sąd w terminie od dziesięciu do nawet 1013 dni. Starosta wyjaśniła m.in.: (...) *powodem tak długiego w skrajnych przypadkach czasu złożenia pozwu były m.in. stopień skomplikowania prowadzonych spraw, brak zarządu reprezentującego pozwanego przed sądem, a co za tym idzie możliwe dodatkowe koszty związane z powołaniem kuratora, próby kumulowania wierzytelności z wielu lat pozwalające na racjonalizację kosztów związanych z procesami czy konieczność zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną i związany z tym wydłużony czas postępowania. (...) w ww. przypadkach nie doszło do przedawnienia roszczeń. Odległe terminy złożenia pozwów nie wpłynęły niekorzystnie na egzekucję, bowiem dłużnicy nie mieli faktycznej możliwości zbycia majątku, a w zasadzie majątek stanowiło wyłącznie prawo użytkowania wieczystego, którego najczęściej nie dało się skutecznie zbyć i uzyskać choćby zwrotu kosztów postępowań. Wszelkie czynności windykacyjne radcy prawnego podejmowane były z uwzględnieniem aktualnego stanu faktycznego i optymalizacji kosztów windykacji.*

Trzy wnioski (z 12 złożonych w badanym okresie) o wszczęcie egzekucji złożono do komorników sądowych po upływie odpowiednio 60, 187 i 629 dni od daty otrzymania tytułów wykonawczych. Pierwszy wniosek dotyczył spółki Laboratorium Czystych Technologii ACREN i zaległości powstałej 2017 r.²⁷ Dwa kolejne wnioski dotyczyły spółki BIO-AGROENERGIA i zaległości powstałej w 2018 r. i w 2019 r.²⁸

(akta kontroli str. 834-841, 854-893)

Starosta nie zawarła w 2021 r. żadnej ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej.

(akta kontroli str. 894)

Rada Powiatu Ostrowieckiego w dniu 19 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi lub jednostkom podległym²⁹. Starosta nie udzieliła w 2021 r. żadnych ulg w spłacie należności.

(akta kontroli str. 895-901)

Jedną należność w wysokości 2,6 tys. zł prawidłowo spisano z ewidencji księgowej 31 grudnia 2021 r. Wynikała ona z wierzytelności za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 902-916)

Działania windykacyjne i egzekucyjne prowadzone były wobec wszystkich podmiotów posiadających zaległości na koniec 2021 r. Nie stwierdzono zaległości przedawnionych i nieściągalnych.

(akta kontroli str. 842, 917)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą pięciu podmiotów, które miały najstarsze niespłacone należności. Wartość niespłaconych należności wynosiła 60,8 tys. zł i sięgała 2017 r. We wszystkich przypadkach postępowania egzekucyjne były w toku.

²⁷ Tytuł wykonawczy Starostwo otrzymało 25 stycznia 2018 r. natomiast wniosek do komornika sądowego złożono 26 marca 2018 r. (60 dni po terminie określonym w procedurze windykacji)

²⁸ Tytuł wykonawczy za zaległość z 2018 r. Starostwo otrzymało 20 listopada 2018 r. a wniosek do komornika sądowego złożono 10 sierpnia 2020 r. (629 dni po terminie określonym w procedurze windykacji), natomiast tytuł wykonawczy za zaległość z 2019 r. otrzymano 6 lutego 2020 r. a wniosek do komornika złożono 11 sierpnia 2020 r. (187 dni po terminie określonym w procedurze windykacji).

²⁹ Uchwała Nr XXXVI/209/2016 Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 19 grudnia 2016 r.

Na koniec roku w saldzie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie pozostawały należności przedawnione i nieściągalne, zatem nie dokonano ich spisania.

(akta kontroli str. 918-920)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że z opóźnieniem przekazano trzy wnioski o wszczęcie egzekucji do komornika sądowego z 12 złożonych w badanym okresie:

- w postępowaniu windykacyjnym dotyczącym BIO-AGROENERGIA Sp. z o.o. w Warszawie dwa wnioski złożono w dniach 10 i 11 sierpnia 2020 r., tj. po upływie odpowiednio 629 i 187 dni od daty otrzymania tytułu wykonawczego;
- w postępowaniu windykacyjnym dotyczącym Laboratorium Czystych Technologii ACREN Sp. z o.o. w Warszawie wniosek złożono w dniu 26 marca 2018 r., tj. po upływie 60 dni od daty otrzymania tytułu wykonawczego.

Powyższe było niezgodne z § 4 ust. 4 procedury, który stanowił, że *Radca Prawny w terminie 1 miesiąca od dnia otrzymania od sądu tytułu wykonawczego kieruje tytuł do egzekucji komorniczej. (...).*

(akta kontroli str. 874-878, 879-893)

Starosta wyjaśniła m.in.: (...) *powodem takiej sytuacji był stopień skomplikowania jednej sprawy (brak organu reprezentującego podmiot, bezskuteczne próby egzekucji z innych składników majątkowych, brak zainteresowania nabyciem majątku w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych a także koszty związane z powołaniem kuratora). (...) podejmowane przez radcę prawnego czynności zapobiegały ewentualnemu przedawnieniu należności Skarbu Państwa bez ponoszenia nieuzasadnionych w danym stanie faktycznym kosztów egzekucji. Termin wskazany w procedurze windykacji należności cywilnoprawnych jest terminem wewnętrznym instrukcyjnym, bez ustawowym. Poprzednio prowadzone postępowania egzekucyjne w stosunku do ww. dłużników nie przyniosły skuteczności. Złożenie wniosku egzekucyjnego z przekroczeniem terminu instrukcyjnego nie miało negatywnych skutków dla windykacji należności.*

(akta kontroli str. 834-841)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Z § 4 ust. 4 procedury jednoznacznie wynikało, że radca prawny winien w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania z sądu tytułu wykonawczego przekazać wniosek o egzekucję do komornika sądowego. Procedura nie zawierała żadnych odstępstw od ustalonych w niej terminów. Dlatego też w przypadku określenia w procedurze konkretnych terminów realizowania poszczególnych etapów procesu windykacyjnego należy ich przestrzegać, ewentualnie rozważyć uzupełnienie procedury o sytuacje nietypowe, w których odstępstwa będą możliwe.

OCENA CZĄSTKOWA

Dotacja celowa z budżetu państwa na realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w 2021 r. przekazywano wojewodzie terminowo i w prawidłowej wysokości. Działania windykacyjne wobec zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa były adekwatne do wielkości tych należności. Nieterminowo, z naruszeniem wewnętrznej procedury, przekazano trzy wnioski o wszczęcie egzekucji do komornika sądowego.

V. Uwagi i wnioski

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

1. Okresowe monitorowanie efektów wykorzystania otrzymanych dopłat ze środków Funduszu w zakresie eliminowania ograniczonej dostępności komunikacyjnej.
2. Przestrzeganie określonego w procedurze terminu przekazania wniosku o egzekucję do komornika sądowego po otrzymaniu tytułu wykonawczego.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, marca 2022 r.

Kontrolerzy:

Karol Pokora
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

Sławomir Tokarczyk
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis