



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.001.04.2022

Pan
Krzysztof Faber
Starosta Powiatu Nowotarskiego
ul. Bolesława Wstydliwego 14
34-400 Nowy Targ

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej oraz wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nowym Targu, ul. Bolesława Wstydliwego 14, 34-400 Nowy Targ
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Faber, Starosta Powiatu Nowotarskiego, od 2006 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/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, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez powiat nowotarski środków z <i>Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej</i> oraz dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analiza wniosków o objęcie dopłatą z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej oraz wniosków o dopłatę tych przewozów,– analiza otrzymanych środków finansowych z ww. Funduszu, prawidłowość ich wykorzystania i rozliczenia,– analiza planu wykonania dotacji celowej na realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,– analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,– kontrola windykacji zaległości.

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

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez powiat nowotarski środków z *Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Fundusz)* oraz dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (*dotacja*).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Realizowane przez Powiat działania dotyczące otrzymania i wykorzystania środków z Funduszu zapewniły poprawę funkcjonowania transportu zbiorowego na jego terenie. U uruchomienie linii komunikacyjnych poprzedziło rozeznanie potrzeb przewozowych w tym zakresie, w tym poprzez uzgodnienia z gminami, na terenie których przebiegają otworzone linie komunikacyjne. Ubiegając się o dofinansowanie z Funduszu, prawidłowo sporządzono i terminowo przekazano Wojewodzie Małopolskiemu (*Wojewoda*) wnioski o dopłatę na realizację tych zadań. Część niewykorzystanych środków Powiat terminowo zwrócił na wydzielony rachunek Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (*MUW*), natomiast pozostałą kwotę wykorzystał zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 6 pkt 1 ustawy o *Funduszu*³.

W zakresie nadzoru nad prawidłowością realizacji umów przez poszczególnych operatorów kontrole były przeprowadzane za pomocą systemu GPS (zamieszczonego w każdym pojeździe) i polegały na porównywaniu miejsca i czasu przejazdu z rozkładami jazdy, a także poprzez weryfikację sprawozdań i faktur składanych do Starostwa przez operatorów. Do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące funkcjonowania transportu zbiorowego objętego dofinansowaniem z Funduszu, w tym dotyczące jakości świadczonych przez operatorów usług przewozowych oraz poboru należności za przewóz. Zastrzeżenia NIK dotyczyły nieprzeprowadzania kontroli realizacji przez operatorów w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o *publicznym transporcie zbiorowym*⁴, jak również nieprzeprowadzenia analiz realizacji zaspokajania potrzeb wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, co było niezgodne z art. 43 ust. 1 pkt 5 tej ustawy.

W 2021 r. Powiat prawidłowo wykorzystał środki dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości 732,2 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę (7,1 tys. zł) terminowo zwrócono na rachunek MUW. Zrealizowane dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa 2021 r. w wysokości 2460,9 tys. zł były wyższe od planowanych o 182,5% i o 63,5% od takich dochodów uzyskanych w 2020 r.

Na koniec 2021 r. należności pozostałe do zapłaty z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w porównaniu do 2020 r. zmniejszyły się z 1564,8 tys. zł do 1145,9 tys. zł (spadek o 26,8%). Zwiększyły się natomiast zaległości z 972,6 tys. zł do 1145,9 tys. zł (tj. o 117,8%). Badanie próby zaległości na ogólną kwotę 131 tys. zł (tj. 11,4% ogółu zaległości z tego tytułu) wykazało, że we wszystkich przypadkach podjęto rzetelne działania w celu ich wyegzekwowania. Między innymi wysyłano wezwania do zapłaty, uzyskiwano sądowe nakazy zapłaty

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 Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o *Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm.), dalej: *ustawa o Funduszu*.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.

lub brano udział w postępowaniach sądowych po odwołaniu dłużników, zlecano komornikowi egzekucje należności i kontynuowano poszukiwanie majątku przez komornika. W skontrolowanych sprawach prowadzony nadzór i podejmowane działania oraz monitorowanie prowadzonych postępowań egzekucyjnych przez komorników sądowych nie doprowadziły do wyegzekwowania zobowiązań z tytułu użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa z uwagi na brak możliwości skutecznej egzekucji (brak majątku dłużników lub trwające nadal postępowania sądowe po złożonych przez dłużników odwołaniach).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Informacja o naborze wniosków o dopłatę z Funduszu w 2021 r. została zamieszczona 4 listopada 2020 r. w Biuletynie Informacji Publicznej MUW. Termin składania wniosków ustalono od 5 listopada do 24 listopada 2020 r. Starosta w wyznaczonym terminie przesłał Wojewodzie wniosek o objęcie w 2021 r. dopłatą 10 linii komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Dodatkowo, po otrzymaniu informacji z 22 września 2021 r. o ogłoszeniu drugiego naboru wniosków o dopłatę, 28 września 2021 r.⁶ Starosta złożył kolejny wniosek na jedną linię komunikacyjną.

Wnioski zostały sporządzone według wymaganego wzoru i zawierały wymagane dane dotyczące w szczególności nazwy linii, danych organizatora, łącznej długości linii komunikacyjnych, środków własnych organizatora, przewidywanych kosztów operatora, przewidywanej kwoty dopłaty ze środków Funduszu. Podano w nich oszacowaną kwotę deficytu w wysokości łącznej 624 tys. zł (odpowiednio we wnioskach: 573,5 tys. zł i 50,5 tys. zł), planowaną dopłatę z Funduszu – łącznie 545,4 tys. zł (516,1 tys. zł i 29,3 tys. zł) oraz przewidziane środki własne Powiatu – łącznie 78,6 tys. zł (57,3 tys. zł i 21,3 tys. zł). Wnioski przekazano elektronicznie i nie załączano do nich dodatkowych dokumentów potwierdzających dane w nich zawarte, a MUW nie zwracał się z żądaniem ich przesłania.

(akta kontroli str. 42-43, 46-121, 122)

Starosta wyjaśnił, że rozeznania potrzeb uruchomienia linii przewidzianych do objęcia dopłatą dokonano m.in. na podstawie informacji przekazanych przez wójtów gmin: Nowy Targ, Ochotnica Dolna i Raba Wyżna, mających rozeznania w oczekiwaniach mieszkańców. Pod uwagę wzięto w szczególności zorganizowanie połączeń miejscowości i ich przysiółków z ośrodkami edukacyjnymi, administracyjnymi i medycznymi. Zorganizowane linie oferowały bezpośrednie połączenie m.in. z Rabą Wyżną, Ochotnicą Dolną i Nowym Targiem, będącymi siedzibą urzędów i placówek medycznych oraz z Nowym Targiem, Jordanowem i Szczawnicą, będącymi ośrodkami edukacyjnymi.

(akta kontroli str. 345-357, 446-464, 686-705)

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.

⁶ Wnioski należało składać w terminie od 22 do 28 września 2021 r.

W Programie rozwoju systemu transportowego obszaru Podtatrza do 2030 r. (opracowanym przez Ministerstwo Infrastruktury) na terenie Powiatu zaplanowano utworzenie czterech nowych linii komunikacyjnych. W latach 2020-2021 na 11 uruchomionych linii komunikacyjnych objętych dofinansowaniem z Funduszu, jedna była ujęta w tym Programie.

(akta kontroli str. 613-614)

Powiat zawarł z Wojewodą umowy o udzieleniu z Funduszu dopłaty na realizację zadań własnych Powiatu w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (umowa o dopłatę) odpowiednio 31 grudnia 2020 r. oraz 10 listopada 2021 r. Zgodnie z pierwszą umową o dopłatę (OK-VII.3146.3.30.41.2020) zadanie miało być zrealizowane w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. i obejmowało 10 linii komunikacyjnych o łącznej długości 449,9 km. Maksymalna wartość dofinansowania miała wynieść 516,1 tys. zł, a w ramach realizacji zadania przewidziano wykonanie 258,1 tys. wozokilometrów. Druga umowa o dopłatę (OK-II.3146.6.2.8.2021) obowiązywała od 10 listopada do 31 grudnia 2021 r. i obejmowała jedną linię komunikacyjną o długości 139,3 km. Maksymalna wartość dofinansowania miała wynieść 29,3 tys. zł, a w ramach realizacji zadania przewidziano wykonanie 9,8 tys. wozokilometrów. Maksymalna łączna wartość dofinansowania w ramach obu umów miała wynieść 545,4 tys. zł (nie więcej niż 3 zł do jednego wozokilometra na danej linii komunikacyjnej), a w ramach realizacji zadań przewidziano wykonanie ogółem 267,9 tys. wozokilometrów.

(akta kontroli str. 46-121)

W 2021 r. w ramach umowy o dopłatę OK-VII.3146.3.30.41.2020 Powiat otrzymał na realizację zadania środki w wysokości 435,9 tys. zł, z czego wykorzystał kwotę 401,2 tys. zł. Niewykorzystane środki (34,7 tys. zł) zwrócono na wydzielony rachunek MUW 19 stycznia 2022 r., tj. w terminie określonym w § 7 umowy o dopłatę⁷. W ramach umowy o dopłatę OK-II.3146.6.2.8.2021 Powiat otrzymał i wykorzystał środki w wysokości 25,1 tys. zł. Ogółem wartość zrealizowanego zadania w ramach pierwszej umowy wyniosła 445,8 tys. zł, w tym 44,6 tys. zł (10%) stanowiły środki własne Powiatu, a w ramach drugiej umowy wartość zadania wyniosła 28,2 tys. zł, w tym 3,1 tys. zł (11%) środki własne Powiatu.

(akta kontroli str. 358-368)

W ramach realizacji umów o dopłatę Powiat zawarł umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z pięcioma operatorami, przy czym czterech operatorów obsługiwało po jednej linii, a jeden operator obsługiwał siedem linii komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 123-344)

W wyniku uruchomienia przez Powiat 11 linii komunikacyjnych objętych dopłatą z Funduszu zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych, m.in.:

- siedem⁸ miejscowości docelowych (9 linii), które nie miały bezpośredniego połączenia z Rabą Wyżną, Nowym Targiem i Jordanowem, takie połączenie uzyskały,
- w przypadku dwóch linii autobusowych, w wyniku ustalenia nowego, alternatywnego połączenia w stosunku do linii komercyjnych, miejscowości

⁷ Wraz z niewykorzystaną kwotą zwrócono odsetki od środków zgromadzonych na rachunku w wysokości 90,07 zł. W dniu 1 lutego 2022 r. Powiat zwrócił kwotę 45,42 zł odsetek naliczonych za styczeń 2022 r. W sumie całość skapitalizowanych odsetek od środków Funduszu wyniosła 135,49 zł.

⁸ Chochołów, Koniówka, Podczerwone (połączenie z Nowym Targiem), Podsarnie, Harkabuz, Bukowina Osiedle (połączenie z Rabą Wyżną), Raba Wyżna (połączenie z Jordanowem).

leżące na jej trasie, które wcześniej nie miały bezpośredniego połączenia między sobą oraz z Nowym Targiem, takie połączenia uzyskały.

(akta kontroli str. 123-344, 686-705)

Wnioski o dofinansowanie przedkładano Wojewodzie zgodnie z § 5 pkt 5 umowy o dopłatę, czyli nie później niż do 15 dnia drugiego miesiąca kwartału, którego dotyczyła dopłata oraz na druku stanowiącym załącznik do umowy o dopłatę. Starosta przedkładał wnioski o dofinansowanie w kwocie pomniejszonej o wartość niewykorzystanej dopłaty w poprzednim kwartale, niezwłocznie po dokonaniu rozliczeń⁹. Wojewoda przekazał w dniach: 31 marca, 29 czerwca, 23 września i 27 grudnia 2021 r. dopłaty w kwotach wnioskowanych przez Starostę, tj. odpowiednio: 89,5 tys. zł, 124,6 tys. zł, 118,1 tys. zł i 128,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 368, 414-445)

W okresie objętym kontrolą Powiat, poza zwrotem niewykorzystanej kwoty dopłaty, nie dokonywał innych zwrotów z tytułu dopłaty. Również Wojewoda nie wydał decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin jej zwrotu. Sprawozdania z wykorzystania dopłat zostały sporządzone prawidłowo i rzetelnie oraz terminowo przedłożone Wojewodzie.

(akta kontroli str. 613-614)

W umowach zawartych z operatorami określono, że warunkiem zatwierdzenia realizacji zadania będzie sporządzanie i terminowe przedkładanie sprawozdań miesięcznych i kwartalnych zawierających rozliczenia w oparciu o wykonaną w rzeczywistości liczbę wozokilometrów. W umowach tych, jak i w umowach o dopłatę, nie określono dla Starostwa wymogów dotyczących kontrolowania realizacji zawartych umów. Wszystkie pojazdy obsługujące linie komunikacyjne objęte dofinansowaniem zostały wyposażone w urządzenia GPS, a posiadana w Starostwie aplikacja pozwalała na kontrolowanie czasu i miejsca przejazdu z rozkładem jazdy. Dostęp do aplikacji i kontrola zapisów aplikacji z rozkładem jazdy była prowadzona przez pracownika Starostwa.

Starostwo nie realizowało obowiązków wynikających z art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 122-344, 381-413)

Operatorzy składali terminowo stosowne sprawozdania, zawierające m.in. dane o liczbie sprzedanych biletów, w tym biletów ulgowych, sumie *rozsądnego zysku* i wykonanych wozokilometrach. Spełnienie warunków nałożonych na operatora przez ustawę z dnia 15 listopada 1984 r. *Prawo przewozowe*¹⁰ oraz wymogów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*¹¹ zostało skontrolowane przy zawieraniu umów z operatorami. Kopie stosownych dokumentów dotyczących m.in. pojazdów, przy pomocy których realizowana była usługa, oraz aktualnej polisy ubezpieczeniowej stanowiły załączniki do zawartych umów.

(akta kontroli str. 123-344, 358-368)

Główny specjalista w Wydziale Komunikacji i Transportu Starostwa wyjaśnił, że przewozy były realizowane przez koncesjonowanych przewoźników (mających aktualne uprawnienia do wykonywania zawodu przewoźnika drogowego). Ponieważ

⁹ Odpowiednio: 15 lutego 2021 r. na kwotę 89,5 tys. zł; 20 kwietnia 2021 r. – 124,6 tys. zł; 20 lipca 2021 r. – 118,1 tys. zł; 29 października 2021 r. – 103,6 tys. zł i dla drugiej umowy 10 listopada 2021 r. – 25,1 tys. zł.

¹⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 8.

¹¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.

nie zgłaszano skarg, nadzór pozostawiono odpowiednim służbom (np. Policji i ITD), a cenniki i rozkłady jazdy zamieszczano na ogólnodostępnej stronie Starostwa. Nikt nie zgłaszał uwag do Starostwa co do funkcjonowania transportu publicznego. Realizację usługi kontrolowano poprzez aplikację systemu GPS (zamieszczonego w każdym pojeździe) i porównywania miejsca i czasu przejazdu z rozkładami jazdy oraz weryfikacji sprawozdań i faktur składanych przez operatorów po zakończeniu każdego kwartału. Z przeprowadzonych weryfikacji nie sporządzano notatek.

(akta kontroli str. 3-10, 733-737)

Środki otrzymywane z Funduszu wpływały na wyodrębniony rachunek bankowy Starostwa. W Starostwie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat z Funduszu oraz wydatków objętych dopłatą.

W latach 2020-2021 kontrola dopłat z Funduszu uzyskanych w 2020 r. była objęta kontrolą MUW, jednak do 23 marca 2022 r. do Starostwa nie wpłynął protokół kontroli i zaleceń z niej wynikających.

(akta kontroli str. 11-37, 369-375, 467-471, 558)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Starosta nie dokonywał analiz realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenie powiatu nowotarskiego, co było niezgodne z art. 43 ust. 1 pkt 5 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*. Zadanie to zostało wymienione w katalogu zadań organizatora wykonywanych w ramach zarządzania publicznym transportem zbiorowym.

Starosta wyjaśnił, że z uwagi czas epidemii COVID-19 (m.in. limity w liczbie przewożonych pasażerów, wprowadzenia nauki zdalnej – brak konieczności dojazdu do szkół, zmiany w preferencjach dotyczących wyboru formy transportu) nie było możliwości dokonania w sposób racjonalny i spójny analiz, o których mowa w art. 43 ust. 1 pkt 5 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*. W ocenie Starosty takie badania można prowadzić w stabilnym i przewidywalnym otoczeniu, natomiast w czasie epidemii poświęcanie na nie środków nie było pragmatyczne. Linie uruchamiane były w porozumieniu z zainteresowanymi gminami, które zgłaszały zapotrzebowania w oparciu o własne oceny i analizy, dlatego uznano, że w tej sytuacji było to *wystarczającą gwarancją zaspokojenia potrzeb*.

(akta kontroli str. 446-464, 465-466, 613-614, 738-742)

2. W okresie objętym kontrolą Starosta nie przeprowadzał kontroli realizacji przez operatorów usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o której mowa w art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*. W 2021 r. ograniczono się tylko do kontroli czasu odjazdów autobusów za pomocą systemu GPS, czego również nie dokumentowano na piśmie, a nadzór pozostawiono odpowiednim służbom (np. Policji i ITD).

Starosta wyjaśnił, że kontrola za pomocą systemu GPS miała charakter bieżący, a ponieważ nigdy nie wykazywała nieprawidłowości, które mogłyby stanowić podstawę dla dochodzenia jakichkolwiek roszczeń, uznano że nie ma potrzeby dokumentowania jej wyników. Sprawność techniczną autobusów realizujących przewozy potwierdzały wyniki aktualnych badań technicznych, zapisanych w Centralnej Ewidencji Pojazdów, do której powiat, jako organ rejestrujący pojazdy,

posiada bieżący dostęp. Nie stwierdzono natomiast potrzeby przeprowadzenia dodatkowych kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli str. 379, 738-741)

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat prawidłowo wykorzystał środki z Funduszu na realizację zadań związanych z rozwojem przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. U uruchomienie linii komunikacyjnych poprzedziło rozeznanie potrzeb przewozowych, a ubiegając się o przyznanie dofinansowania z Funduszu prawidłowo sporządzono i terminowo przekazano Wojewodzie wnioski o dopłatę na realizację zadań. Niewykorzystane środki Powiat terminowo zwrócił na wydzielony rachunek MUW. Realizowane działania dotyczące otrzymania i wykorzystania środków z Funduszu zapewniały poprawę funkcjonowania transportu zbiorowego na jego terenie, uzupełniając komunikację pomiędzy miejscowościami a ośrodkami edukacyjnymi, administracyjnymi i medycznymi.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły jednak niewywiązania się w sposób należyty ze sprawowania nadzoru nad realizacją zaspokajania potrzeb przewozowych na terenie Powiatu, ponieważ Starosta nie dokonał analiz realizacji zaspokajania takich potrzeb wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Dodatkowo przeprowadzone kontrole operatorów ograniczyły się do monitorowania systemu GPS i weryfikacji składanych sprawozdań i faktur, a nie objęto nimi jakości świadczonych przez operatorów usług przewozowych.

OBSZAR

2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa przez wybrane powiaty na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacja dochodów z tego tytułu

Opis stanu faktycznego

Dochody z dotacji na zadania zlecone z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zaplanowano i zrealizowano w dziale 700 *Gospodarka mieszkaniowa*, rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, § 2110 *Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat*. W 2021 r. Powiat otrzymał z budżetu państwa na realizację tych zadań dotację celową w zaplanowanej kwocie 739,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 11-37, 472-533, 548-555)

W 2021 r. dotacja na zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa została wykorzystana w wysokości 732,2 tys. zł, tj. na poziomie 99% przyznanej kwoty. Niepełne wykorzystanie przyznanych środków (7,1 tys. zł) wynikało z niższych niż planowano kosztów zamieszczania ogłoszeń w prasie, opłat sądowych i kosztów egzekucyjnych, a także mniejszej liczby operatów szacunkowych do ustalenia odszkodowania. Wykorzystane środki dotacji w całości pokryły wydatki poniesione przez Powiat na zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Największe wydatki poniesiono w § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników* (493,3 tys. zł), § 4300 *Zakup usług pozostałych* (108,4 tys. zł), § 4390 *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii* (100,7 tys. zł) oraz § 4590 *Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych* (17,6 tys. zł).

W porównaniu do 2020 r. dotacja wykorzystana w 2021 r. na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w § 2110

była mniejsza o 68,1 tys. zł (o 9,3% dotacji wykorzystanej w 2020 r.). Dodatkowo w 2020 r. powiat nowotarski miał przyznaną i wykorzystał dotację na inwestycje i zakupy inwestycyjne w dziale 700, rozdziale 70005, § 6410 *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat* w wysokości 128,4 tys. zł¹².

(akta kontroli str. 539-557, 590-597, 613-614)

Zwrotu niewykorzystanych środków dotacji w 2021 r. dokonano 13 stycznia 2022 r. na rachunek bankowy MUW w dwóch przelewach na kwotę: 4,7 tys. zł i 2,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 553, 613-614)

Kwoty dotacji wykazane w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego na dzień: 31 marca, 30 czerwca, 30 września i 31 grudnia 2021 r. oraz w sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartały 2021 r. były równe rzeczywistym wpływom pomniejszonym o zwrot dotacji oraz zgodne z kwotami ujętymi w ewidencji księgowej Starostwa. Kwoty wydatków na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami ujęte w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego oraz w sprawozdaniu Rb-50 wynikały z zapisów w ewidencji księgowej jednostki.

(akta kontroli str. 472-533, 559-584)

Środki na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wpływały na rachunek Powiatu zgodnie z zapotrzebowaniami zgłaszanymi do Wojewody.

(akta kontroli str. 554-555, 613-614)

W związku z zabezpieczeniem w pełni środków na realizację w 2021 r. zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa Powiat nie dochodził świadczenia przewidzianego w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³.

(akta kontroli str. 613-614)

Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zaplanowano i zrealizowano w dziale 700 *Gospodarka mieszkaniowa*, w rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*. Zaplanowane na 2021 r. dochody w wysokości 871 tys. zł zrealizowano w kwocie 2460,9 tys. zł, tj. wyższej od planowanej o 1589,9 tys. zł (wzrost o 182,5%). Plan dochodów na 2021 r. był zgodny z wcześniejszą prognozą dochodów przesłaną Wojewodzie w 2020 r. i obejmującą lata 2021-2023. Planowana kwota dochodów uwzględniała niższą wysokość należności z tytułu użytkowania, najmu i dzierżawy w 2021 r. (wygaśnięcie części umów) oraz użytkowania wieczystego (skorygowane z uwagi na ustawowe przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności).

Wykonane w 2021 r. dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa były większe o 956 tys. zł (o 63,5%) od dochodów wykonanych w 2020 r. Wynikało z ustawowego przesunięcia terminu na wniesienie opłaty rocznej z tytułu

¹² Na zadanie pn. *Przebudowę wraz termomodernizacją budynku Domu Nauczyciela przy ul. Królowej Jadwigi 1 w Nowym Targu – II etap*. Kwota 128,4 tys. zł była wyliczona dla udziału Skarbu Państwa pozostającego w dyspozycji Starosty Nowotarskiego wynoszącego 52/1000.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.

użytkowania wieczystego za 2020 r. do 31 stycznia 2021 r., a także z uwagi na sfinalizowanie transakcji sprzedaży kilku nieruchomości na kwotę 154,4 tys. zł.

Największe dochody w 2021 r. uzyskano w:

- § 0550 *Wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości*, w którym zaplanowano 720 tys. zł, a wykonano 2028,2 tys. zł (281,7%) i stanowiły one 82,4% dochodów wykonanych w tym rozdziale,
- § 0770 *Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości*, w którym zaplanowano 15 tys. zł, a wykonano 170,4 tys. zł (1135,7%) i stanowiły one 6,9% dochodów wykonanych w tym rozdziale,
- § 0470 *Wpływy z opłat za trwałe zarząd, użytkowanie i służebności*, w którym zaplanowano 56,3 tys. zł, a wykonano 95 tys. zł (168,9%) i stanowiły one 3,9% dochodów wykonanych w tym rozdziale,
- § 0690 *Wpływy z różnych opłat*, w którym zaplanowano 52 tys. zł, a wykonano 59,8 tys. zł (114,5%) i stanowiły one 2,4% dochodów wykonanych w tym rozdziale,
- § 0950 *Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów*, w którym nie planowano dochodów, a wykonano w kwocie 50,2 tys. zł i stanowiły one 2% dochodów wykonanych w tym rozdziale,
- § 0920 *Wpływy z pozostałych odsetek*, w którym, w którym zaplanowano 12,3 tys. zł, a wykonano 23,3 tys. zł (190,3%) i stanowiły one 1% dochodów wykonanych w tym rozdziale,
- § 0760 *Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, w którym zaplanowano i wykonano 12 tys. zł i stanowiły one 0,5% dochodów wykonanych w tym rozdziale.

(akta kontroli str. 559-571)

Na koniec 2021 r. w stosunku do końca 2020 r. należności pozostałe do zapłaty z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zmniejszyły się z 1.564,8 tys. zł do 1145,9 tys. zł (spadek o 26,8%) i stanowiły 46,6% wykonanych dochodów w rozdziale 70005. Zwiększyły się natomiast zaległości z 972,6 tys. zł do 1.145,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 585, 613-614)

Sprawozdanie budżetowe Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań związanych z zakresem administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2021 r. było zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych jednostki.

(akta kontroli str. 472-533, 613-614)

Z uzyskanych w 2021 r. dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w wys. 2460,9 tys. zł, na rachunek dysponenta części budżetowej przekazano 1876,1 tys. zł, zaś na rzecz Powiatu potrącono kwotę 584,8 tys. zł. Kwoty udziału w dochodach Skarbu Państwa należne Powiatowi naliczone zostały prawidłowo i wyniosły odpowiednio:

- 577,2 tys. zł, co stanowiło 25% wpływów osiąganych ze sprzedaży oraz opłat pobieranych w związku z realizacją zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wraz z odsetkami za nieterminowe wnoszenie tych należności, tj. zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia

1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴ i art. 12 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹⁵,

- 7,6 tys. zł, co stanowiło 5% pozostałych dochodów, tj. zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Kwoty udziałów Skarbu Państwa odprowadzane były na rachunek dysponenta części budżetowej w terminach określonych w art. 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶.

(akta kontroli str. 548-552, 585, 613-614, 743-750)

W okresie objętym kontrolą obowiązywało zarządzenie nr 115/2-10 Starosty z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia procedur windykacji należności Skarbu Państwa i Powiatu Nowotarskiego w Starostwie Powiatowym w Nowym Targu. Zgodnie z tym zarządzeniem Wydział Finansowo-Księgowy był zobowiązany m.in. do prowadzenia na koniec każdego kwartału analizy obrotów i sald należności cywilnoprawnych Skarbu Państwa i powiatu nowotarskiego i przekazanie tych informacji do odpowiednich komórek organizacyjnych Starostwa. W przypadku nieuiszczenia należności informacja była kierowana do działu prawnego, który niezwłocznie podejmował czynności windykacyjne i po skompletowaniu dokumentacji kierował pozew o zapłatę do sądu.

W Starostwie dokonywana była kontrola wpłat opłat z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Na koniec każdego kwartału naliczane były odsetki z tytułu nieterminowej zapłaty.

(akta kontroli str. 534-538, 559-575, 616-629, 751)

W 2021 r. w wyniku działań windykacyjnych i egzekucyjnych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie odzyskano kwot zaległości, o których mowa poniżej.

Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości egzekwowania zaległości objęto próbę sześciu zaległości (od sześciu różnych dłużników) na łączną kwotę 131 tys. zł, tj. 11,4% wszystkich zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2021 r. Zaległości te dotyczyły nieuregulowanych opłat z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2015-2021. Badanie wykazało, że we wszystkich przypadkach podjęto działania mające na celu wyegzekwowanie zaległych należności, tj. wysłano do zobowiązanych wezwania do zapłaty, uzyskano sądowy nakaz zapłaty, a następnie sprawy przekazano do komornika sądowego celem wszczęcia egzekucji, a także monitorowano trwające postępowania sądowe. We wszystkich sprawach do 16 marca 2022 r. nie wyegzekwowano żadnej kwoty.

(akta kontroli str. 586-597, 616-629, 630-647, 662-685)

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

(akta kontroli str. 613-614)

W 2021 r. w ramach zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa Starosta nie udzielił żadnych ulg. Do Starostwa wpłynęło pięć wniosków w sprawie uzyskania ulg na łączną kwotę 236,5 tys. zł, przy czym:

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 2040, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., zwana dalej: ustawa o finansach publicznych.

- w jednej sprawie Wojewoda wyraził zgodę na odroczenie terminu płatności opłaty z tytułu użytkowania wieczystego za 2020 r. wraz z odsetkami oraz umorzenie odsetek ustawowych, jednak podmiot nie skorzystał z odroczenia (układ z wierzycielami w postępowaniu upadłościowym, którego częścią był zapis o odroczeniu terminu płatności nie został zawarty, a następnie podmiot zbył prawo użytkowania wieczystego 7 maja 2020 r.) i nowi nabywcy uregulowali opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego za 2021 r.;
- w dwóch sprawach wnioskodawcy, mimo wezwania, nie uzupełnili dokumentacji i wnioski pozostały bez rozpatrzenia;
- w jednej sprawie Wojewoda nie wyraził zgody na zastosowanie ulgi w postaci umorzenia,
- w jednej sprawie Starosta poinformował wnioskodawcę o braku podstaw do umorzenia opłaty bez występowania do Wojewody o zgodę.

(dowód: akta kontroli str. 615)

W okresie objętym kontrolą Zarząd Powiatu nie podjął działań i nie skorzystał z uprawnień określonych w art. 59 ust. 4 ustawy o *finansach publicznych* i nie umarzał należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w stosunku do wykazanych na dzień 31 grudnia 2021 r. zaległości powyżej 10 zł, prowadził postępowania egzekucyjne lub oczekiwał na decyzje sądu.

W księgach rachunkowych Starostwa widniało 12 pozycji zaległości z tytułu odsetek w kwotach poniżej 10 zł, które stanowiły łącznie kwotę 14,80 zł. Były to zaległości powstałe w 2021 roku i dotyczyły kontrahentów, którzy w następnych latach będą wnosili kolejne opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego oraz przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i w związku z tym istniała możliwość ich wyegzekwowania.

(akta kontroli str. 601-605, 613-614)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat wykorzystał dotację z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zgodnie z przeznaczeniem, a także prawidłowo realizował dochody z tego tytułu. Niewykorzystaną część dotacji w terminie zwrócono na rachunek MUW. NIK pozytywnie ocenia realizację dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Zaplanowane w budżecie Powiatu dochody zostały wykonane w wysokości 871 tys. zł i były wyższe od dochodów osiągniętych z tego tytułu w 2020 r. o 63,5%. Z kolei w porównaniu do roku poprzedniego wartość zaległości wzrosła i stanowiła 117,8% kwoty ubiegłorocznej, co należy uznać za zjawisko niekorzystne. Starostwo podejmowało działania w celu wyegzekwowania należności, w szczególności wysyłano wezwania do zapłaty, uzyskiwano sądowe nakazy zapłaty oraz przekazywano je komornikowi sądowemu, celem wszczęcia egzekucji. Działania te okazały się jednak nieskuteczne, gdyż nie wyegzekwowano żadnej kwoty. W każdym ze szczegółowo zbadanych sześciu przypadków zaległości pozyskiwano na bieżąco informacje o prowadzonym postępowaniach egzekucyjnych i/lub sądowych.

V. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi W przypadku korzystania przez Powiat w kolejnych latach z dofinansowania transportu publicznego z Funduszu NIK zwraca uwagę na konieczność przeprowadzania kontroli realizacji przez operatorów i przewoźników usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o której mowa w art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*.
- Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o sporządzanie analiz zaspokojenia potrzeb przewozowych na terenie Powiatu wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie transportu publicznego i wykorzystywanie ich przy opracowaniu organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie powiatu.

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 piśmie¹⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do *Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie*. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kraków , marca 2022 r.

Kontroler
Małgorzata Kram
specjalista k. p.

.....
podpis

¹⁷ 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.

