



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.001.02.2022

Pan
Miroslaw Walicki
Starosta Powiatu Garwolińskiego
Starostwo Powiatowe w Garwolinie
ul. Mazowiecka 26
08-400 Garwolin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Garwolinie ¹ ul. Mazowiecka 26, 08-400 Garwolin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Walicki, Starosta Powiatu Garwolińskiego ² od 21 listopada 2018 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 Warszawie
Kontroler	Ilona Bożek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/27/2022 z 14 stycznia 2022 r. (akta kontroli tom I str.1-3)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez Starostwo Powiatowe w Garwolinie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej ⁴ oraz dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizacja 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 publicznej oraz efekty uzyskane w wyniku ich wykorzystania,– wydatkowanie środków dotacji celowej z budżetu państwa na zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami,– realizacja dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,– działania związane z windykacją należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,– sporządzenie rocznych oraz kwartalnych sprawozdań budżetowych Rb-27S, Rb-28S, Rb-50, Rb-27ZZ za 2021 r. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku analizy: <ul style="list-style-type: none">– wykorzystania i rozliczenia środków otrzymanych z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej na realizację w 2021 r. zadania własnego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej,– wykorzystania i rozliczenia w 2021 r. dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, przekazywania uzyskanych dochodów oraz działań windykacyjnych wobec zaległości z tego tytułu.

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

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

⁴ Dalej również: Fundusz lub FRPA.

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

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez Starostwo Powiatowe w Garwolinie w 2021 r. dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i realizację dochodów z tego tytułu oraz wykorzystanie środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Otrzymane środki z dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, prawidłowo zaewidencjonowano i wykazano w sprawozdaniach budżetowych. Dochody budżetowe terminowo i we właściwej proporcji przekazywano na rachunek Wojewody Mazowieckiego oraz prawidłowo ujmowano w księgach rachunkowych i sprawozdaniach. Starostwo podejmowało, co do zasady, właściwe działania w celu dochodzenia należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niedochodzenia na drodze sądowej zaległości z tytułu użytkowania wieczystego wobec spółki komunalnej Powiatu, opóźnionego podjęcia działań windykacyjnych (w jednym z pięciu badanych przypadków) oraz braku monitorowania działań egzekucyjnych komornika (w dwóch z czterech badanych przypadków). Stwierdzone nieprawidłowości nie miały jednak znaczącego wpływu na realizację dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami uzyskanych w 2021 r.

W wyniku wykorzystania środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych na terenie Powiatu. Terminowo i prawidłowo dokonywano rozliczeń otrzymanej dopłaty. Dane wykazane w sprawozdaniu końcowym z realizacji zadania były rzetelne, zgodne z wyodrębnioną ewidencją księgową, a sprawozdanie sporządzono zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do umowy o dopłatę.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W terminie określonym w art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁷ Powiat Garwoliński⁸ złożył do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego⁹ wniosek¹⁰ o dopłatę do realizacji w 2021 r. zadania własnego z Funduszu. Wniosek, który był dwukrotnie korygowany¹¹, zawierał dane wymagane art. 24 ust. 6 ustawy o Funduszu,

⁵ 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.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm. Dalej: ustawa o Funduszu.

⁸ Dalej: Powiat lub Organizator.

⁹ Dalej: MUW.

¹⁰ Wniosek z 24 listopada 2020 r.

¹¹ Wniosek korygowany w dniach 4 i 8 stycznia 2022 r. Korekty dotyczyły m.in. wskazania poprawnej średniorocznej częstotliwości kilku linii komunikacyjnych, poprawienia schematów połączeń

w szczególności wskazywał linie komunikacyjne, na których miały być wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej; planowaną wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach¹² wykonywaną na każdej linii oraz kalkulację planowej kwoty deficytu dla każdej linii, a także schematy połączeń komunikacyjnych z wykazem przystanków. Do wniosku dołączono dokumenty potwierdzające dane i informacje zawarte we wniosku.

(akta kontroli tom I str. 32-33, 43-75)

O objęciu dopłatą do przewozów autobusowych ze środków Funduszu w 2021 r. Powiat został poinformowany przez Wojewodę, poprzez platformę e-PUAP, pismem z dnia 11 stycznia 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 76-79)

Na podstawie umowy¹³ zawartej ze Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Wojewodę Mazowieckiego, Powiat Garwoliński w 2021 r. otrzymał dofinansowanie do realizacji zadania własnego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Dopłatą objęte zostały 72 linie komunikacyjne. Łączna kwota dofinansowania nie mogła przekroczyć 7124,6 tys. zł¹⁴. Umowa dofinansowania spełniała wymogi zawarte w art. 27 ust. 2 ustawy o Funduszu.

(akta kontroli tom I str. 37-40, 80-119)

Na dofinansowanie zadania 2021 r. Powiat otrzymał od Wojewody środki w kwocie 7124,6 tys. zł, z której wykorzystał 4450,8 tys. zł (tj. 62,5%). Ponadto, zgodnie z § 3 ust. 4 umowy dofinansowania, Powiat przeznaczył na realizację zadania środki własne w wysokości 663,8 tys. zł, co stanowiło 13% wartości zadania¹⁵.

(akta kontroli tom I str. 32-42, 164, 218-297)

W dniu 28 stycznia 2021 r. Powiat zawarł umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Garwolinie Spółka Akcyjna¹⁶, na co zgodę wyraziła Rada Powiatu Garwolińskiego¹⁷. Umowa została zawarta na okres od 28 stycznia do 31 grudnia 2021 r. oraz spełniała wymogi określone w art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁸, w szczególności wskazywała: linie komunikacyjne wraz z rozkładami jazdy, warunki dotyczące norm jakości oraz podnoszenia jakości usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, wymagania w stosunku do środków transportu, sposób rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów, sposób obliczania rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów oraz poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem usług i wystąpieniem deficytu na linii.

komunikacyjnych na mapie oraz złożenia wyjaśnień dotyczących przebiegu linii komunikacyjnych poza obszarem właściwości Organizatora. Korekty nie wpłynęły na kwotę wnioskowanej dopłaty z FRPA.

¹² Jednostka miary pracy eksploatacyjnej autobusu, przy czym 1 wozokilometr to przejazd 1 autobusu na odległość jednego kilometra.

¹³ Umowa dofinansowania Nr 805.4.29.2020 z 26 stycznia 2021 r. zawarta z wykorzystaniem podpisów elektronicznych za pośrednictwem e-PUAP.

¹⁴ Deficyt dla poszczególnych linii komunikacyjnych został oszacowany jako iloczyn planowanej liczby wozokilometrów oraz średniego kosztu przypadającego na jeden wozokilometr pomniejszony o wpływy jednostkowe z biletów oraz o rekompensatę z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym. Średni koszt jednego wozokilometra określono w wysokości 3,84 zł, a planowany przychód w wysokości 1,75 zł.

¹⁵ Zgodnie z § 3 ust. 4 umowy dofinansowania organizator publicznego transportu zbiorowego zobowiązał się do pokrycia ze środków własnych części ceny usługi nie mniejszej jednak niż 10% w odniesieniu do poszczególnego zadania.

¹⁶ Dalej także: PKS w Garwolinie lub operator.

¹⁷ Uchwała nr XXXII/186/2021 z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1371, ze zm.

Operator powierzył wykonywanie usług transportu na dziewięciu liniach podwykonawcy, na co Organizator, zgodnie z § 6 umowy, wyraził zgodę w dniu 28 stycznia 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 129-158, 351)

Zgodnie z umową dofinansowania, Powiat złożył 12 miesięcznych zaliczkowych wniosków o dopłatę, które zostały sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do ww. umowy. Wnioski złożone za pośrednictwem platformy e-PUAP nie wymagały uzupełnień. Środki finansowe, w kwotach zgodnych z wnioskowanymi, wpływały na wskazany w umowie rachunek bankowy, w miesięcznych transzach, do końca miesiąca następującego po okresie, którego dotyczyło rozliczenie.

(akta kontroli tom I str. 85, 86, 120-174)

Zgodnie z umową dofinansowania, Powiat był zobowiązany do rozliczenia realizacji zadania w poszczególnych kwartałach 2021 r., w terminie do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu kończącym kwartał, z wyjątkiem IV kwartału (w tym przypadku do 15 stycznia 2022 r.). Wszystkie rozliczenia kwartalne zostały sporządzone i przekazane do MUW w obowiązujących terminach. Starostwo po wykonaniu całości zadania, w terminie określonym w umowie dofinansowania¹⁹, przekazało Wojewodzie Mazowieckiemu rozliczenie końcowe zadania, na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 umowy.

(akta kontroli tom I str. 87, 88, 189-298)

Starostwo dokonywało niezwłocznego zwrotu na wskazany w umowie rachunek bankowy MUW, po dokonaniu za dany miesiąc rozliczeń z operatorem. Łączna kwota zwróconych dopłat wyniosła 2673,8 tys. zł²⁰.

(akta kontroli tom I str. 164-174)

Środki pochodzące z Funduszu zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Umożliwiły zorganizowanie 72 linii autobusowych o charakterze użyteczności publicznej o łącznej długości 2074,7 km.

Powodem wykorzystania dopłaty z FRPA w 62,5% było m.in. zrealizowanie mniejszej liczby wozokilometrów (tj. w umowie zaplanowano 3 789 702,8 wozokilometrów, podczas gdy zrealizowana łączna wielkość pracy eksploatacyjnej wyniosła 2 641 452,1 wozokilometrów²¹) oraz uzyskanie na części linii autobusowych dochodów w maju, czerwcu, wrześniu, październiku, listopadzie i grudniu 2021 r.²²

Z wyjaśnień Starosty wynika, że powodem zrealizowania mniejszej liczby wozokilometrów było m.in. uruchomienie publicznego transportu zbiorowego dopiero w dniu 28 stycznia 2021 r., spowodowane przedłużającą się weryfikacją wniosku i podpisaniem umowy z Wojewodą w dniu 26 stycznia 2021 r. oraz długi okres (od stycznia do maja oraz w grudniu) ograniczonego funkcjonowania placówek oświatowych w związku z pandemią COVID-19. Starosta wskazał, że na etapie opracowywania wniosku o objęcie dopłatą Powiat opierał się na danych źródłowych PKS w Garwolinie. Kalkulacja planowanej kwoty deficytu wskazana we wniosku była oszacowana rzetelnie na podstawie informacji ekonomiczno-finansowych przedkładanych przez Spółkę, a Powiat nie mógł przewidzieć przyczyn, które wpłynęły na niewykorzystanie w 2021 r. dofinansowania w całości.

(akta kontroli tom I str. 50-53, 189-297, 345-351)

¹⁹ W umowie określono, że rozliczenia należy dokonać w terminie 21 dni od końca roku budżetowego. Starostwo przesłało Wojewodzie Mazowieckiemu rozliczenie zadania oraz dopłat pocztą elektroniczną 21 stycznia 2022 r.

²⁰ Poza wskazanymi wyżej, w kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki dokonania zwrotu dopłaty z Funduszu.

²¹ 514 237,8 wozokilometrów w I kwartale, 696 115 w II kw., 715 325,3 w III kw. i 715 774 w IV kw.

²² W maju – jedna linia dochodowa, w czerwcu – dziewięć, we wrześniu – 21, w październiku – 9, w listopadzie – 15, w grudniu – dziewięć linii dochodowych.

W wyniku wykorzystania środków z Funduszu w 2021 r. zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych dla mieszkańców Powiatu. W stosunku do 2020 r. liczba linii autobusowych zwiększyła się o 23, o łączną długość 273,4 km. Zaplanowana łączna liczba zatrzymań na przystanku komunikacyjnym wzrosła z 853 487 do 3 050 976. Zwiększeniu uległa również częstotliwość połączeń na liniach - z 36 093 do 143 698.

(akta kontroli tom I str.352)

W kontrolowanym okresie Powiat nie przeprowadzał kontroli doraźnych realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz przestrzegania przez niego i podwykonawcę zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W umowie z operatorem nie zawarto zapisu o możliwości przeprowadzania przez Organizatora kontroli.

Starosta wyjaśnił m.in., że operator – PKS S.A. jest spółką komunalną należącą w 100% do Powiatu Garwolińskiego i Powiat posiada narzędzia, aby dokonywać właściwej oceny operatora w tym zakresie. Wydział Inwestycji i Nadzoru Właścicielskiego Starostwa Powiatowego zajmuje się w trybie ciągłym nadzorem właścicielskim wobec tej Spółki, także w zakresie realizacji, oceny i kontroli przestrzegania zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego oraz realizacji obowiązków wynikających z umowy zawartej z Powiatem. Przedmiotowe kwestie były także omawiane na posiedzeniach Zarządu Powiatu, na których stawał się zarząd spółki komunalnej. Ww. działania pozwoliły stwierdzić, że operator należycie wywiązuje się z wykonywania usług w zakresie transportu realizowanego na podstawie zawartej z Powiatem umowy.

(akta kontroli tom I str. 34-36, 129-154)

Zgodnie z art. 15 ustawy o Funduszu oraz § 5 ust. 7 umowy, w Starostwie prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych dopłat oraz wydatków objętych dopłatą, w której na bieżąco i rzetelnie ewidencjonowano operacje finansowe związane z realizacją zadania.

(akta kontroli tom I str. 175-188)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez kontrolowaną jednostkę środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. W wyniku wykorzystania tych środków zwiększyła się dostępność połączeń autobusowych na terenie Powiatu. Starostwo terminowo przekazało Wojewodzie kompletny i rzetelny sporządzony wniosek o udzielenie dofinansowania, jak również terminowo i prawidłowo dokonało rozliczenia otrzymanej dopłaty. Dane wykazane w sprawozdaniu końcowym z realizacji zadania były rzetelne, a sprawozdanie sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do umowy o dopłatę.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W 2021 r. Powiat otrzymał dotację celową z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w kwocie 104,0 tys. zł, co stanowiło 100% planu dotacji. Przyznana dotacja była o 1,0 tys. zł wyższa, niż dotacja otrzymana w 2020 r. Dotacja została wykorzystana w 67,2% tj.

w kwocie 69,9 tys. zł, podczas gdy dotacja w 2020 r. została wykorzystana w całości. Niewykorzystane środki w kwocie 34,1 tys. zł zostały zwrócone na rachunek MUW w dniu 14 stycznia 2022 r.

Powodem niewykorzystania w całości otrzymanej dotacji był brak wypłat odszkodowań i kar umownych, których wysokość zaplanowano na kwotę 20,0 tys. zł²³, niższe wydatki związane z zakupem usług pozostałych²⁴ (17,2 tys. zł przy zaplanowanych 29,0 tys. zł²⁵) oraz niższe opłaty za energię (0,2 tys. zł przy zaplanowanych 2,5 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 1, 3, 4, 10, 12, 17, 18, 23-30)

Kwoty wykazane w sprawozdaniach Rb-27S²⁶ oraz Rb-50 za 2021 r. były równe rzeczywistym wpływom pomniejszonym o zwrot dotacji oraz były zgodne z kwotami ujętymi w ewidencji księgowej. Wydatki z otrzymanej dotacji zostały wykazane w sprawozdaniach Rb-50 oraz ujęte w wydatkach wykazanych w Rb-28S w kwotach zgodnych z ewidencją księgową. Środki pochodzące z dotacji celowej ujmowano w ewidencji księgowej w rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami w § 211 – Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat.

(akta kontroli tom II str. 25-50)

Środki na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa były przekazywane na rachunek Starostwa w transzach w terminie od 5 do 15 dnia każdego miesiąca.

Starosta wyjaśnił, że otrzymane środki umożliwiły pełne i terminowe wykonanie zadań w tym zakresie, w związku z tym nie było konieczności dochodzenia należnego świadczenia, na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁷.

(akta kontroli tom II str. 1, 4, 20-22, 25-28)

W 2021 r. Powiat uzyskał dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości 1149,0 tys. zł, co stanowiło 77,6% planowanych dochodów tj. 1481,0 tys. zł. W porównaniu do roku 2020, wysokość uzyskanych dochodów wzrosła o 48,1 tys. zł, tj. o 4,4%²⁸.

Główne źródło dochodów (87,8%) stanowiły wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego, które wyniosły 1009,2 tys. zł (wzrost w porównaniu do 2020 r. o 243,4 tys. zł). Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2021 r. wyniosły 1214,2 tys. zł i były wyższe w porównaniu do stanu na koniec 2020 r.²⁹ o 96,3 tys. zł, tj. o 8,6%. W porównaniu do końca 2020 r., zaległości na koniec 2021 r. zwiększyły się z kwoty 815,8 tys. zł do 1214,2 tys. zł, tj. o 48,8%.

Największy wzrost zaległości w porównaniu do początku roku 2021 nastąpił w zakresie należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, tj. z 639,6 tys. zł do 994,3 tys. zł. Zmniejszyły się natomiast zaległości z tytułu najmu i dzierżawy z 2,0 tys. zł do 0,9 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 55, 57-58, 62)

Starosta wyjaśnił m.in., że wzrost zaległości na koniec 2021 r. w porównaniu do początku roku spowodowany jest tym, że zaległości te dotyczą w głównej mierze tych samych użytkowników wieczystych, którzy nie regulują zobowiązań od wielu lat, a prowadzona do tej pory egzekucja komornicza jest nieskuteczna. Ponadto termin

²³ Dla porównania w roku poprzednim wypłacono tytułem odszkodowań za nieruchomości przejęte na własność Skarbu Państwa kwotę 18,8 tys. zł.

²⁴ Tj. opłaty eksploatacyjne, ogłoszenia prasowe, opłaty sądowe i wyceny nieruchomości Skarbu Państwa.

²⁵ W 2020 r. wydatki z tego tytułu wyniosły 26,7 tys. zł.

²⁶ Sprawozdania kwartalne na dzień 31 marca, 30 czerwca, 30 września i 31 grudnia 2021 r.

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.

²⁸ W 2020 r. dochody wyniosły 1100,9 tys. zł.

²⁹ Stan należności na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosił 1117,9 tys. zł.

wnoszenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów za rok 2020, na podstawie art. 15j 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 kryzysowych³⁰ został przesunięty na dzień 31 stycznia 2021 r. i dopiero w 2021 r. wszczęto postępowania egzekucyjne wobec dłużników. Na wzrost zaległości w ocenie Starosty miało wpływ również pogorszenie sytuacji finansowej dłużników spowodowane pandemią COVID-19.

(akta kontroli tom II str. 59)

Sprawozdania budżetowe z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego Rb-27ZZ za 2021 r. w części dotyczącej gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zostały sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

Stwierdzono, że w ewidencji księgowej uwzględniono przedawnione należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w kwocie 54,9 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 61-64, 69-97, 146, 149, 150, 218-223)

Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³¹, Powiat w 2021 r. potrącił kwotę 287,2 tys. zł jako części przypadającą powiatowi, co stanowiło 25% uzyskanych dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Pozostałą kwotę w wysokości 861,8 tys. zł (tj. 75% dochodu) przekazano na konto MUW w terminach określonych w art. 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³², tj. do 15 lub 25 dnia każdego miesiąca.

(akta kontroli tom II str. 60, 98-124)

Należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa były na bieżąco ewidencjonowane w księgach rachunkowych Starostwa oraz podlegały raz na kwartał kontroli pod kątem dokonywania wpłat.

Odsetki od należności ujmowano w księgach rachunkowych zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³³, tj. w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

(akta kontroli tom II str. 56-57, 125-145)

Według stanu na 31 grudnia 2021 r., zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosły 1214,2 tys. zł, w tym zaległości z lat ubiegłych w kwocie 1014,5 tys. zł i zaległości z 2021 r. w kwocie 199,7 tys. zł. Były to zaległości o charakterze cywilnoprawnym, tj. z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, przekształcenia użytkowania wieczystego i odsetek, które podlegały dochodzeniu w trybie egzekucji sądowej.

(akta kontroli tom II str. 58, 62, 148)

W wyniku prowadzonych działań w zakresie dochodzenia należności w 2021 r. Starostwo pozyskało dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami w wysokości 351,8 tys. zł, z czego kwota 346,5 tys. zł (98,5%) dotyczyła zaległości powstałych

³⁰ Dz. U. poz. 374, ze zm.; dalej: ustawa o COVID-19.

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899.

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

³³ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

w 2021 r. (dotyczących opłat z tytułu użytkowania wieczystego za 2020 i 2021 r.)³⁴ i kwota 5,3 tys. zł – zaległości lat ubiegłych³⁵.

Kwota uzyskana w wyniku działań podjętych w celu dochodzenia należności w 2021 r. stanowiła 22,0% kwoty należności wobec których w 2021 r. prowadzono te działania (1598,4 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 146, 148, 151)

Analiza postępowań windykacyjnych, dotyczących pięciu należności cywilnoprawnych z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste³⁶, o łącznej wartości 147,0 tys. zł³⁷ (tj. 12,1% stanu zaległości na koniec 2021 r.) wykazała, że:

- w czterech przypadkach podjęto niezwłocznie czynności windykacyjne, w jednym przypadku stwierdzono opóźnienie w wystosowaniu wezwania do zapłaty zaległości (co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- w czterech przypadkach złożono pozew do sądu o zasądzenie należnych kwot, w jednym przypadku (dotyczącym zaległości PKS w Garwolinie S.A.) nie wniesiono pozwu (co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- we wszystkich czterech przypadkach, w których uzyskano nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym i nadanie klauzuli wykonalności, wobec braku zapłaty, skierowano do komornika sądowego wnioski o wszczęcie egzekucji;
- działania komornika monitorowano w dwóch przypadkach, w pozostałych dwóch stwierdzono, że Starostwo nie miało informacji o podjętych działaniach komorniczych odpowiednio: od sierpnia i grudnia 2019 r. (co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- poszczególne czynności, podejmowane w ramach postępowania windykacyjnego, dokumentowano w aktach sprawy.

(akta sprawy tom II str. 218-286)

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

(akta kontroli tom II str. 146, 148)

W 2021 r. Starosta udzielił trzech ulg w spłacie należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na łączną kwotę 46,1 tys. zł.

W dwóch przypadkach Starosta dokonał, na podstawie art. 15z z ustawy o COVID-19, umorzenia części opłat z tytułu wieczystego użytkowania za 2020 r. na łączną kwotę 31,5 tys. zł. W każdym przypadku ustalano stan faktyczny i wyjaśniano wszystkie okoliczności sprawy. Podstawą umorzenia było stwierdzenie, na podstawie przedstawionej dokumentacji finansowej, znacznego spadku obrotów we wskazanych okresach, w porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego, tj. 2019 r. W przypadku jednego wnioskodawcy, u którego stwierdzono spadek obrotów o 33% w październiku i 42% w grudniu, Starosta umorzył należność za dwa miesiące. Pozostałą kwotę użytkownik wpłacił terminowo na rachunek Starostwa. W drugim przypadku, dotyczącym spółki komunalnej PKS w Garwolinie S.A., na wniosek użytkownika umorzona została należność za cztery miesiące tj. kwiecień, maj, czerwiec i listopad, w których stwierdzono znaczący spadek obrotów i pogorszenie wyniku finansowego. Pozostała kwota należności nie została

³⁴ Kwota uzyskana w wyniku wystosowania przez Starostwo wezwań do zapłaty, stanowiąca 44,3% ogólnej kwoty zaległości powstałych w trakcie 2021 r. w wysokości 782,6 tys. zł (w tym 376,8 tys. zł zaległości dotyczące roku 2020 i 405,8 tys. zł – roku 2021).

³⁵ Kwota uzyskana w wyniku czynności egzekucyjnych prowadzonych przez komornika sądowego, stanowiąca 0,6% ogólnej kwoty zaległości na dzień 31 grudnia 2020 r. w wysokości 815,8 tys. zł (obejmującej 2019 r. i lata poprzednie).

³⁶ Do badania wytypowano zaległości zagrożone przedawnieniem, jedną z 2017 r., trzy z 2018 r. i jedną z 2019 r.

³⁷ W tym 118,7 tys. zł należność główna i 28,3 tys. zł odsetki.

zapłacona do dnia zakończenia kontroli. Umorzone kwoty należności zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

W jednym przypadku, na podstawie art. 15 z z ustawy o COVID-19, Starosta odstąpił od dochodzenia należności z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste w pełnej wysokości wobec przedsiębiorcy, który na podstawie art. 15 jca ustawy o COVID-19 dokonał zgłoszenia wniesienia opłaty rocznej za 2021 r. w pomniejszonej wysokości, tj. niższej o 14,5 tys. zł³⁸. Po stwierdzeniu spełnienia wszystkich przesłanek uprawniających do dokonania pomniejszenia, w szczególności terminowego wniesienia opłaty za rok poprzedni, spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19 o co najmniej 15% w dwóch kolejnych miesiącach 2020 r. w porównaniu do roku poprzedniego, Starosta stwierdził brak przeciwwskazań do udzielenia ulgi. Pomniejszenie opłaty zostało prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

Zgodnie z art. 15 z z ustawy o COVID-19 powyższe działania Starosty nie wymagały zgody Wojewody.

(akta kontroli tom II str. 146, 148-149, 152-217)

W 2021 r. Starosta, poza ww. ulgami w spłacie należności, nie odraczał ani nie rozkładał na raty należności pieniężnych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, gdyż do Starostwa nie wpłynęły takie wnioski.

(akta kontroli tom II str. 146, 149)

W 2021 r. Starosta nie dokonał spisania przedawnionych i nieściągalnych należności z tytułu gospodarowania Skarbu Państwa. Nie opracowano w Starostwie procedur wewnętrznych w tym zakresie. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. w saldzie należności i zaległości ujęto zaległości przedawnione na kwotę ogółem 54,8 tys. zł, w tym należność główna 45,3 tys. zł i odsetki 9,5 tys. zł. Były to zaległości z tytułu użytkowania wieczystego gruntów za lata 2003-2017³⁹.

(akta kontroli tom II str. 146, 149, 322, 324-354)

Starosta wyjaśnił m.in., że obecnie kompletowane są dokumenty i przeprowadzana jest analiza prawna w celu wystąpienia do Zarządu Powiatu o podjęcie uchwały w sprawie umorzenia zaległości przedawnionych i nieściągalnych. W Polityce rachunkowości nie uwzględniono procedury postępowania w odniesieniu do odpisów aktualizujących, z uwagi na rozpoczęcie w 2021 r. wdrażania nowego programu finansowo-księgowego. Ze względu na pandemię, szkolenia i wdrażanie programu odbywało się zdalnie, co napotkało wiele trudności i pochłonęło dużo czasu.

(akta kontroli tom II str. 322)

Na podstawie wytypowanej przez kontrolera próby pięciu z najstarszych zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, które pozostawały nierozliczone na dzień 31 grudnia 2021 r. na łączną kwotę 107,7 tys. zł (należność główna) nie stwierdzono należności, które powinny zostać spisane jako nieściągalne.

(akta kontroli tom II str. 323)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niepodejmowanie, po wezwaniu do zapłaty, dalszych działań windykacyjnych wobec jednego z pięciu dłużników objętych szczegółowym badaniem, tj. PKS w Garwolinie S.A. Zaległość dłużnika z tytułu użytkowania wieczystego za

³⁸ Pozostała kwota 3,6 tys. zł została zapłacona terminowo.

³⁹ Na podstawie Zarządzenia nr 37/2021 r. Starosty Garwolińskiego z dnia 16 grudnia 2021 r. została przeprowadzona roczna inwentaryzacja składników majątku Starostwa, w tym należności Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2021 r. Uwzględniono w niej również należności przedawnione i nieściągalne.

2018 r. wynosiła 57,1 tys. zł oraz odsetki w kwocie 13,7 tys. zł⁴⁰. W przypadku dłużnika będącego spółką komunalną Powiatu, który dokonał częściowej zapłaty należności w terminie⁴¹ wystosowano w dniu 15 stycznia 2019 r. wezwanie do zapłaty pozostałej należności wraz z odsetkami (tj. 57,1 tys. zł należności głównej oraz odsetek). Pomimo nieprzychylenia się do wniosku spółki o rozłożenie na raty, a następnie wniosku o umorzenie zaległości⁴², w Starostwie nie sporządzono pozwu przeciwko dłużnikowi i nie przekazano sprawy do zespołu radców prawnych, celem uzyskania nakazu zapłaty i prowadzenia dalszych czynności egzekucyjnych⁴³.

Naruszało to art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowiący, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

(akta kontroli tom II str. 272-286, 288)

Starosta wyjaśnił m.in., że odstąpił od kierowania pozwu o zapłatę, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której groziłaby utrata płynności finansowej PKS, który jest spółką komunalną z 100% udziałami Powiatu Garwolińskiego. PKS wykonuje zadania z zakresu użyteczności publicznej - przewozy w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Rok 2018 i 2019 spółka zamknęła stratą, dodatkowo, jak cała branża przewozowa, spółka odczuła okres pandemii COVID-19. Starosta miał na uwadze ważne społecznie zadania i nie chciał doprowadzić do zaistnienia sytuacji, w której spółka w wyniku egzekucji tych należności miałaby problemy z wykonywaniem zadań użyteczności publicznej. Zwrócił uwagę, że spółka w każdym roku budżetowym w sprawozdaniach z działalności uznaje roszczenie Powiatu z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste, tym samym nie ma ryzyka przedawnienia roszczenia - zgodnie z art. 123 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.

(akta kontroli tom II str. 288-311)

W trakcie kontroli NIK, w dniu 7 marca 2022 r., PKS w Garwolinie S.A. dokonała zapłaty należności wraz z odsetkami w łącznej kwocie 73,1 tys. zł⁴⁴.

(akta kontroli tom II str. 312-316)

2. Opóźnione podjęcie działań windykacyjnych w stosunku do jednego z pięciu dłużników poddanych badaniu szczegółowemu, tj. spółki, której zaległość za 2019 r. wynosiła 8,8 tys. zł (należność główna) oraz odsetki w kwocie 1,5 tys. zł⁴⁵.

Wezwanie do zapłaty przez spółkę opłaty z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 r. zostało wystosowane w dniu 8 lipca 2019 r., tj. po 99 dniach od upływu terminu płatności (31 marca 2019 r.), podczas gdy zgodnie z przyjętą w Starostwie praktyką, wezwania do zapłaty sporządzane były po upływie miesiąca od upływu terminu płatności. Opóźnione podjęcie działań było spowodowane wystosowaniem przez Wydział Geodezji i Gospodarki

⁴⁰ Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.

⁴¹ Termin został przesunięty na wniosek dłużnika z 31 marca na 30 listopada 2018 r.

⁴² W odpowiedzi na wezwanie w dniu 17 stycznia 2019 r. spółka złożyła wniosek z prośbą o rozłożenie zaległości na cztery raty. Sprawę przekazano do Wojewody Mazowieckiego uznając wniosek za zasadny. Wniosek został zwrócony do Starosty w dniu 14 października 2019 r. z uwagi na brak właściwości rzeczowej Wojewody (art. 12a ustawy o gospodarce nieruchomościami). Pismem z 22 października 2019 r. Spółka zwróciła się do Starosty o umorzenie opłaty za 2018 r. oraz opłaty za 2019 r. Starosta nie dokonał umorzenia.

⁴³ Takie działania podjęto wobec pozostałych czterech dłużników, których dokumentację poddano badaniu szczegółowemu.

⁴⁴ Dodatkowo w dniach 7 i 10 marca 2022 r. uiszczono zaległość z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste wraz z odsetkami za rok 2021 w łącznej kwocie 92,2 tys. zł.

⁴⁵ Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.

Nieruchomościami zawiadomienia o obowiązku uiszczenia opłaty rocznej skierowanego do użytkownika oraz do Wydziału Finansowego w dniu 6 maja 2019 r., tj. po upływie prawie 11 miesięcy od powzięcia informacji o zmianie użytkownika wieczystego. Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami uzyskał informację o nabyciu prawa użytkowania wieczystego przez dłużnika w dniu 11 czerwca 2018 r.⁴⁶

(akta kontroli tom II str. 151, 235-247)

Starosta wyjaśnił, że opóźnione działania windykacyjne spowodowane były przeoczeniem pracownika w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami i opóźnionym przekazaniem informacji o zmianie użytkownika do Wydziału Finansowego.

(akta kontroli tom II str. 288)

3. Niemonitorowanie przez okres ponad dwóch lat działań egzekucyjnych komornika sądowego w dwóch, z czterech objętych kontrolą przypadków, w których wszczęte zostało postępowanie egzekucyjne, co było działaniem nierzetelnym. Dotyczyło to następujących zaległości z tytułu użytkowania wieczystego:

- za 2017 r. w kwocie 4,4 tys. zł należność główna i odsetki w kwocie 1,4 tys. zł, dla których ostatnie czynności, o których Starostwo posiadało informacje, były podjęte przez komornika w dniu 1 sierpnia 2019 r.,
- za 2018 r. w kwocie 10,6 tys. zł należność główna i odsetki 2,5 tys. zł, dla których ostatnie czynności, o których Starostwo posiadało informacje, były podjęte przez komornika w dniu 4 grudnia 2019 r.

(akta kontroli tom II str. 248-271, 288)

Starosta wyjaśnił, że przyczyną braku monitorowania działań komornika było przeoczenie. W trakcie kontroli, tj. 18 lutego 2022 r., Starosta wystosował do komornika sądowego zapytania o stan postępowania egzekucyjnego oraz wniósł o ponowne przeprowadzenie poszukiwania majątku dłużników. Do dnia zakończenia kontroli NIK⁴⁷, komornik nie udzielił odpowiedzi.

(akta kontroli tom II str. 288, 358, 359)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo Powiatowe w Garwolinie wykorzystało zgodnie z przeznaczeniem środki otrzymane w ramach dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. Środki te zostały prawidłowo zaewidencjonowane i wykazane w sprawozdaniach budżetowych. Zrealizowane w 2021 r. dochody budżetowe z tego tytułu terminowo i we właściwej proporcji przekazywano na rachunek Wojewody Mazowieckiego oraz prawidłowo ujmowano w księgach rachunkowych i wykazywano w sprawozdaniach. Udzielając ulg w spłacie należności z tytułu użytkowania wieczystego rzetelnie ustalano stan faktyczny i wyjaśniano wszystkie okoliczności sprawy. Starostwo, z jednym wyjątkiem dotyczącym spółki komunalnej Powiatu, podejmowało właściwe działania w celu dochodzenia należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Ponadto w jednym z pięciu badanych przypadków stwierdzono opóźnienie w podjęciu działań windykacyjnych, a także niemonitorowanie przez okres ponad dwóch lat działań egzekucyjnych komornika sądowego w dwóch z czterech objętych kontrolą przypadków.

⁴⁶ W związku z brakiem wpłaty wobec zobowiązanej spółki zostały podjęte dalsze czynności windykacyjne. W dniu 26 października 2021 r. skierowano do komornika sądowego wniosek o egzekucję.

⁴⁷ Tj. 11 marca 2022 r.

V. Wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o niezwłoczne podejmowanie, w każdym przypadku, działań w celu zapewnienia windykacji zaległości z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa.

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 piśmie⁴⁸ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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.

Warszawa, 24 marca 2022 r.

Kontroler
Ilona Bożek
Główny specjalista k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
z up. Urszula Klimska
p.o. Wicedyrektor

/-/

⁴⁸ 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.