



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-008-03/2014

P/14/103

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
[lbi@nik.gov.pl](mailto:lbi@nik.gov.pl)



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/103 – Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w latach 2011–2013
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Krzysztof Gołębiowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89595 z dnia 19 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, ul. Mickiewicza 3 (dalej „PUW” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Żywno – Wojewoda Podlaski

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, sprawowanie przez Wojewodę w latach 2011–2013 nadzoru nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej „j.s.t.”) wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w szczególności dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz pomocy społecznej.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

- właściwe zorganizowanie nadzoru nad realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej,
- przestrzeganie procedur określających zasady wykonywania ustawowych uprawnień Wojewody w zakresie sprawowanej kontroli nad realizacją przez j.s.t. wybranych zadań zleconych,
- właściwe rozdysponowywanie dotacji dla poszczególnych j.s.t. na realizację zadań zleconych dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, pomocy społecznej (w zakresie świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi) i przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niedostatecznym nadzorze nad realizacją zadań wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup>, co przejawiało się m.in. w niewykonywaniu kontroli tych zadań i nieegzekwowaniu od starostów przedkładania wymaganych sprawozdań,
- niewyegzekwowaniu, wbrew postanowieniom art. 23 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>, sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa od Starosty Hajnowskiego,
- niewyegzekwowaniu od czterech starostów realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie, wymaganych art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>4</sup>,

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1460.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

- nierzetelnym przeprowadzeniu czterech kontroli zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz dwóch kontroli realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja kontroli i nadzoru Wojewody nad realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Obowiązki Wojewody związane ze sprawowaniem kontroli i nadzoru nad realizacją przez j.s.t. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zostały przypisane siedmiu<sup>5</sup> Wydziałom Urzędu. Ujęto je w regulaminie organizacyjnym PUW<sup>6</sup> oraz w zestawieniu zadań z zakresu administracji rządowej (stanowiącym załącznik do regulaminu), w którym wskazano wszystkie zadania zlecone realizowane przez j.s.t. (dowód: akta kontroli str. 3-18)

1.2. W Urzędzie nie ustanowiono odrębnych pisemnych procedur określających sposób i zasady wykonywania ustawowych uprawnień Wojewody w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją przez j.s.t. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej<sup>7</sup>. Wprowadzono natomiast i stosowano następujące regulacje dotyczące przeprowadzania kontroli zewnętrznych:

- *Regulamin postępowania kontrolnego prowadzonego przez pracowników PUW<sup>8</sup>,*
- *Program zapewnienia jakości działalności kontrolnej w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku.*

Zgodnie z wymienionymi procedurami kontrole zewnętrzne PUW prowadzone były na podstawie rocznych planów opracowywanych przez dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli, w oparciu o pisemne, uzasadnione propozycje składane przez kierowników komórek ds. kontroli (w poszczególnych wydziałach), w terminie do 1 grudnia roku poprzedzającego rok objęty planem kontroli i zatwierdzanych przez Wojewodę. Przy opracowywaniu propozycji do rocznego planu uwzględniano:

- wyniki dotychczasowych kontroli,
- badania i analizy problemów (w tym analizę ryzyka) w obszarach należących do właściwości komórki organizacyjnej,
- informacje pochodzące od organów państwowych i samorządowych oraz ze środków komunikacji społecznej, dotyczące działalności jednostki kontrolowanej,
- propozycje wynikające z kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 19-61)

1.3. W latach 2011–2013 przeprowadzono 569 (tj. wszystkie zaplanowane) kontroli zadań zleconych, w tym: 188 w 2011 r., 197 w 2012 r. i 184 w 2013 r. Ponadto w 2012 r. przeprowadzono dziewięć kontroli doraźnych, z których jedną wszczęto w związku ze skargą dłużnika alimentacyjnego, który zarzucił bezpodstawne dochodzenie przez urzędników Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Choroszcy zwrotu świadczeń wypłaconych wierzycielowi z funduszu alimentacyjnego (w wyniku przeprowadzonej kontroli nie znaleziono podstaw do uznania skargi za zasadną).

(dowód: akta kontroli str. 62-73, 439)

<sup>5</sup> Wydział Nadzoru i Kontroli, Wydział Polityki Społecznej, Wydział Geodezji i Rolnictwa, Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, Wydział Infrastruktury, Biuro Obsługi Urzędu oraz Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

<sup>6</sup> Dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu: <http://bip.bialystok.uw.gov.pl>.

<sup>7</sup> Przepisy nie nakładają na wojewodów wprowadzania odrębnych procedur określających sposób i zasady sprawowania nadzoru nad realizacją zadań zleconych.

<sup>8</sup> Opracowany w 2012 r. zgodnie z zaleceniami *Standardów kontroli w administracji rządowej*, wydanymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

W latach 2011–2013 nie prowadzono lub podejmowano w niewielkim zakresie kontrole zadań wynikających z:

- ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie<sup>9</sup>, w związku z brakiem wniosku Zarządu Województwa Podlaskiego o utworzenie rejonu zamkniętego wytwarzania sadzeniaków ziemniaka (z informacji uzyskiwanych przez PUW z urzędu marszałkowskiego wynika, że nie było zapotrzebowania na podejmowanie takich działań),
- ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>10</sup>, w związku z brakiem lub znikomą powierzchnią upraw maku i konopi włóknistych. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa: „(...) W 2013 r., po powzięciu wiadomości o ustaleniu przez Sejmik Województwa Podlaskiego powierzchni uprawy tych roślin, ujęliśmy w planie kontroli na 2014 r. sprawdzenie realizacji zadań rządowych zleconych ww. ustawą w roku 2013 i 2014 i kontrola została przeprowadzona w I kwartale br. (...)”,
- ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji<sup>11</sup> (w zakresie zapewnienia repatriantom lokali mieszkalnych). Działania nadzorcze podejmowane w odniesieniu do powiatów polegały na analizie kompletności i rzetelności dokumentów przedkładanych Wojewodzie (m.in. wydatków ponoszonych na remont lub adaptację lokali mieszkalnych oraz aktywizację zawodową repatriantów); w 2013 roku NIK przeprowadziła kontrolę P/13/020 *Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie*, która nie wykazała nieprawidłowości w zakresie finansowania przez Wojewodę tych zadań (Wojewoda zachęcał gminy do zaopiekowania się Polakami powracającymi z zagranicy),
- ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>12</sup>, w związku z brakiem programów rządowych, o których mowa w art. 177 ust. 2 i art. 181 tej ustawy,
- ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>13</sup>, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych<sup>14</sup> i ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach<sup>15</sup>. Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli wyjaśniła: że: „(...) Wydział Nadzoru i Kontroli przyjął zasadę kontrolowania określonego zadania zleconego przez okres 2–3 lat, dobierając jednocześnie do kontroli, po roku lub dwóch latach nowe zadanie, aby docelowo były skontrolowane wszystkie zadania zlecone. Z uwagi na dużą liczbę jednostek podlegających kontroli (133) i ograniczone zasoby kadrowe Wydziału (...) należy stwierdzić, że niemożliwe byłoby rzetelne, dokładne i terminowe przeprowadzenie kontroli wszystkich zadań zleconych w badanym okresie. Informuję, iż zadania wynikające z ustawy o podatku rolnym, o usługach turystycznych i o fundacjach, zgodnie z zasadą przyjętą w Wydziale, uwzględnione zostaną w planie kontroli PUW w 2015 r. i w latach następnym”. (dowód: akta kontroli str. 74-84, 452-453, 457, 459-460)

**1.4.** W okresie objętym kontrolą Zespół Audytu Wewnętrznego PUW zrealizował jedno zadanie audytowe dotyczące nadzoru sprawowanego przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców nad wykonywaniem przez j.s.t. zadań zleconych ustawą z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>16</sup>. Audyt przeprowadzono w dniach 6 marca – 16 kwietnia 2013 r. Analizą objęto osiem kontroli przeprowadzonych w 2012 r. przez Oddział ds. Ewidencji Ludności i Spraw Wojskowych. Ustalono m.in., iż:

- wszystkie kontrole przeprowadzone zostały zgodnie z rocznym planem zatwierdzonym przez Wojewodę (co roku w planie ujmowano osiem gmin<sup>17</sup>, które dotychczas nie były

<sup>9</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1512 ze zm. Zgodnie z art. 41 tej ustawy minister właściwy do spraw rolnictwa, w drodze rozporządzenia, może utworzyć rejon wytwarzania sadzeniaków ziemniaka kategorii elitarny, zwany dalej „rejonem zamkniętym”. Następuje to na wniosek zarządu województwa, po uprzednim uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 196.

<sup>15</sup> Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.

<sup>17</sup> Ze 118 gmin w województwie podlaskim.

- kontrolowane – analiza sporządzona przez audytorów, pod kątem liczby kontroli przeprowadzonych przez Oddział od 2004 r., wykazała że cykl kontroli wynosi 15 lat),
- we wszystkich przypadkach, przed przystąpieniem do kontroli, kontrolerzy sporządzili wymagane programy kontroli, które zostały zatwierdzone przez dyrektora Wydziału,
- we wszystkich przypadkach sporządzono projekt wystąpienia pokontrolnego wg obowiązującego wzoru oraz w terminie nieprzekraczającym 21 dni roboczych od zakończenia czynności kontrolnych,
- we wszystkich przypadkach wystąpienia pokontrolne zostały przekazane kierownikom jednostek kontrolowanych.

Wydano zalecenie dotyczące skrócenia cyklu kontroli. Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, podając przyczyny przeprowadzania kontroli w cyklu 15-letnim, wyjaśnił iż było to spowodowane małą obsadą etatową Oddziału (3 osoby) oraz dużą liczbą zadań związanych z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania zintegrowanego systemu ewidencji ludności i dowodów osobistych, udostępnianiem danych oraz realizacją zadań organu odwoławczego i organu wyższego stopnia w sprawach meldunkowych i związanych z wydawaniem dowodów osobistych. (dowód: akta kontroli str. 85, 465-466)

**1.5.** W latach 2011–2013 do Urzędu wpłynęło 40 skarg od obywateli na działania j.s.t. związane z realizacją zadań zleconych. Dotyczyły one m.in.: [1] prowadzenia przez gminy spraw meldunkowych oraz wydawania dowodów osobistych, [2] wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu i warunków korzystania z tych zezwoleń, [3] gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, [4] prowadzenia dokumentacji geodezyjnej. W wyniku przeprowadzonych postępowań wyjaśniających 25 skarg uznano za bezzasadne, zaś w pozostałych przypadkach udzielono stosownych wyjaśnień lub zobowiązano j.s.t. do podjęcia odpowiednich działań (np. terminowego załatwiania spraw, itp.). W wyniku tych skarg przeprowadzono jedną kontrolę, która nie wykazała nieprawidłowości (co omówiono w punkcie 1.3. wystąpienia). (dowód: akta kontroli str. 86-107)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację kontroli i nadzoru Wojewody nad realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

## **2. Sprawowanie kontroli i nadzoru Wojewody nad realizacją wybranych zadań zleconych**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** Szczegółowym badaniem objęto zastosowane przez Wojewodę środki nadzoru nad zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi:

- ustawą o gospodarce nieruchomościami (w zakresie ewidencjonowania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, sporządzania planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa oraz aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości),
- ustawą o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego,
- ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie,
- ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>18</sup> (w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi).

**2.1.1.** W okresie objętym kontrolą w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa było:

- 6.599 nieruchomości o pow. 3.267,9276 ha wg stanu na 31 grudnia 2011 r.,
- 6.132 nieruchomości o pow. 3.427,8105 ha wg stanu na 31 grudnia 2012 r.,
- 6.212 nieruchomości o pow. 3.728,6849 ha wg stanu na 31 grudnia 2013 r.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 182, ze zm.

W analogicznym okresie liczba nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste wynosiła odpowiednio: 4.331 (o pow. 3.563,2055 ha), 4.195 (o pow. 3.529,0616 ha) i 4.145 (o pow. 3.538,1709 ha).

(dowód: akta kontroli str. 108-109)

**2.1.2.** Wnioski do właściwych sądów o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności i stwierdzenie nabycia własności nieruchomości Skarbu Państwa złożyło odpowiednio 12 i 10 starostów (tj. wszyscy, którzy – według danych Wydziału – nie mieli uregulowanego stanu prawnego tych nieruchomości). Jednak w stosunku do 176 nieruchomości (o pow. 1.043,1556 ha) nie wystąpiono o ujawnienie w księgach wieczystych, zaś w stosunku do 43 nieruchomości (o pow. 753,2571 ha) o stwierdzenie nabycia własności Skarbu Państwa. Z informacji Wydziału wynika, że nieuregulowany stan prawny dotyczy głównie cieków melioracji wodnych szczegółowych (w celu uregulowania ich stanu prawnego niezbędne jest przeprowadzenie kosztownej modernizacji operatu ewidencji gruntów) oraz wspólnot gruntowych, których współwłaścicielem jest Skarb Państwa (nieruchomości te nie mają założonych ksiąg wieczystych).

(dowód: akta kontroli str. 110, 440-442)

**2.1.3.** Zadania z zakresu tworzenia i prowadzenia specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie realizowane były przez dwa z 17 powiatów w województwie podlaskim (kolneński i suwalski). W ocenie dyrektora Wydziału Polityki Społecznej PUW liczba ośrodków wsparcia wystarcza do zaspokojenia potrzeb ofiar przemocy (o czym szerzej w punkcie 2.2.2 wystąpienia).

Liczba powiatów które – stosownie do wymogów art. w art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – przyjęły programy korekcyjno-edukacyjne dla osób stosujących przemoc w rodzinie w latach 2011–2013 wzrosła z siedmiu do 17. W okresie objętym kontrolą, w ramach nadzoru nad realizacją tego zadania podejmowano m.in. następujące działania:

- W czerwcu 2011 r. Wydział Polityki Społecznej PUW zwrócił się do dziewięciu starostów<sup>19</sup> z prośbą o poinformowanie o przyczynach braku programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. Z informacji uzyskanych od j.s.t. wynikało, iż w roku 2011 jedynie osiem powiatów zwróciło się z wnioskiem o zabezpieczenie w budżecie państwa środków finansowych na realizację i obsługę ww. zadania. Do końca czerwca 2011 r. realizację programów korekcyjno-edukacyjnych podjęły cztery powiaty. Analizę przyczyn braku działań, wskazanych przez j.s.t., przesłano w sierpniu 2011 do wiadomości wszystkim 17 powiatom. Wynikało z niej, iż pięć z dziewięciu powiatów nie opracowało programów z powodu braku odpowiednio przeszkolonej kadry, braku dobrowolnych zgłoszeń lub skierowań do udziału w programie (pozostałe cztery j.s.t. nie wdrożyły przyjętych programów). Wskazano także, iż część powiatów (nie podano ile) dysponowało przybliżonymi danymi dotyczącymi rozmiarów zjawiska przemocy w rodzinie, w tym również liczby osób stosujących przemoc (m.in. na podstawie danych z Policji).
- W lipcu 2012 r. poinformowano wszystkich starostów o dokonaniu analizy realizacji zadania za II kwartały, z której wynikało, że większość powiatów (10) nie wykonywało tego zadania. Zwrócono się o podjęcie niezbędnych działań, w wyniku których osoby stosujące przemoc w rodzinie zostaną poddane odpowiednim oddziaływaniom. Przypomniano jednocześnie, że w celu właściwej realizacji zadań określonych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w tym pozyskania potencjalnych uczestników programu, niezbędne jest podjęcie współpracy z sądami, prokuraturą, Policją oraz organizacjami pozarządowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi, w szczególności udzielającymi pomocy osobom dotkniętym przemocą.
- W listopadzie 2013 r., w związku z nierealizowaniem zadania przez cztery powiaty, zwrócono się do powiatowych centrów pomocy rodzinie w Białymstoku, Hajnówce, Siemiatyczach i Sokółce, a także do 43 kierowników ośrodków pomocy społecznej<sup>20</sup> z prośbą o wskazanie: [1] czy i w jaki sposób upowszechniano informacje

<sup>19</sup> Grajewski, hajnowski, łomżyński, moniecki, sejneński, siemiatycki, sokólski, wysokomazowiecki, zambrowski.

<sup>20</sup> Z terenu powiatu białostockiego, siemiatyckiego, sokólskiego i hajnowskiego.

o możliwości udziału w programie korekcyjno-edukacyjnym, w tym na terenie innego powiatu (przy braku możliwości realizacji programu na terenie powiatu właściwego ze względu na położenie gminy), [2] czy i na jakich zasadach podjęto współpracę z przedstawicielami innych instytucji (powiatowe centra pomocy rodzinie, sąd, prokuratura, Policja, poradnie specjalistyczne, komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, zakłady karne, areszty śledcze, kuratorzy sądowi, itp.) w zakresie przekazywania informacji o osobach stosujących przemoc w rodzinie, które powinny być poddane oddziaływaniom korekcyjno-edukacyjnym, [3] czy wystąpiły problemy we współpracy i w wymianie informacji z instytucjami i podmiotami pracującymi z osobami stosującymi przemoc w rodzinie.

- W styczniu 2014 r. w Wydziale Polityki Społecznej dokonano analizy działań podejmowanych przez gminy i powiaty w 2013 r. wobec osób stosujących przemoc w rodzinie. Sporządzono ją na podstawie informacji przekazanych przez ośrodki pomocy społecznej oraz PCPR i opublikowano na stronie internetowej PUW. Wynikało z niej, że do najczęstszych przyczyn nierealizowania zadania należały: [1] brak wymiany informacji pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej i PCPR (oraz innymi instytucjami działającymi na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie) o osobach stosujących przemoc w rodzinie i potrzebie objęcia ich programem oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, [2] brak ścisłej współpracy z kuratorami sądowymi, [3] brak współdziałania pomiędzy OPS i PCPR w zakresie udziału sprawców przemocy w programach realizowanych na terenie innego powiatu, [4] podejmowanie przez PCPR niewystarczających działań w zakresie rekrutacji uczestników programów. Z tych powodów Wojewoda zobowiązał j.s.t. do zacieśnienia współpracy ze służbami i instytucjami działającymi w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zintensyfikowania działań zmierzających do objęcia osób stosujących przemoc wszechstronną pomocą, w szczególności poddaniu ich oddziaływaniom korekcyjno-edukacyjnym. (dowód: akta kontroli str.148-167, 168-185)

**2.1.4.** W latach 2011–2013 zadania z zakresu organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi realizowało od 34 do 38 gmin (ze 118 w województwie podlaskim), w tym miasta o największej liczbie ludności (Białystok, Łomża, Suwałki, Augustów, Bielsk Podlaski, Łapy, Dąbrowa Białostocka, Wysokie Mazowieckie, Grajewo, Kolno, Mońki i in.). Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej, odnosząc się do działań podejmowanych w celu zdiagnozowania potrzeb w zakresie organizowania tego typu usług wyjaśnił, iż: (...) *Realizacja zadania dotyczącego świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi jest elementem nadzoru prowadzonym w ramach kontroli ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie. Oddział Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej dokonuje analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez samorząd województwa.* Dyrektor wyjaśnił, że zachęcano gminy do realizacji tego zadania, udzielano wskazówek oraz informowano o możliwości uzyskania („w każdym czasie”) środków na jego realizację. Ponadto wyjaśnił, że osoby chore psychicznie: *„mogą skorzystać z zajęć prowadzonych w środowiskowych domach samopomocy oraz powiatowych ośrodkach wsparcia. Na terenie województwa podlaskiego funkcjonuje 12 środowiskowych domów samopomocy oraz 5 powiatowych ośrodków wsparcia. W latach 2003 – 2013 utworzono 4 nowe środowiskowe domy samopomocy oraz 5 powiatowych ośrodków wsparcia. Należy podkreślić, że liczba miejsc w ww. placówkach stale wzrasta (na koniec 2011 r. – 521 miejsc, na koniec 2012 r. – 567 miejsc, na koniec 2013 r. – 617 miejsc)”.*

(dowód: akta kontroli str. 476-477)

Analiza 30 z 62 kontroli kompleksowych, przeprowadzonych przez Wydział Polityki Społecznej w gminach, które nie realizowały tego zadania wykazała, że przyczyną odstąpienia od świadczenia usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi był brak zapotrzebowania ze strony lokalnego środowiska. Tym niemniej wskazywano, że osoby z zaburzeniami psychicznymi korzystały z różnych możliwości terapeutycznych, np.: z oddziału dziennego pobytu w Szpitalu Wojewódzkim w Łomży oraz z Ośrodka Wsparcia dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi w Kownatach (gdzie prowadzono zajęcia mające na celu osiągnięcie i doskonalenie umiejętności w zakresie samodzielnego

funkcjonowania tych osób w środowisku), Warsztatów Terapii Zajęciowej w Dołubowie (w gm. Dziadkowice), czy też w zajęciach prowadzonych w Powiatowym Ośrodku Wsparcia dla osób niepełnosprawnych intelektualnie i chorych psychicznie w Zambrowie.

(dowód: akta kontroli str. 467-471)

Dyrektor wyjaśnił ponadto, że: *„Wydział Polityki Społecznej przy realizacji wymienionych zadań nie posiada pełnego instrumentu oddziaływania na jednostki realizujące zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, jeżeli brak jest umocowania prawnego, a więc kiedy obowiązek podjęcia działań nie wynika wprost z przepisu prawnego”*.

(dowód: akta kontroli str. 623)

Stawki za realizację specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi wynosiły:

- w 2011 roku: od 9 zł/godz. (w Łomży) do 50 zł/godz. (w gminie Szepietowo); średni koszt usług wyniósł 28,02 zł/godz.,
- w 2012 roku: od 16 zł/godz. (w gminie Rajgród) do 90 zł/godz. (w gminie Bargłów Kościelny); średni koszt usług wyniósł 38,53 zł/godz.,
- w 2013 roku: od 12,80 zł/godz. (w gminie Przerośl) do 92 zł/godz. (w gminie Bargłów Kościelny); średni koszt usług wyniósł 35,92 zł/godz. (dowód: akta kontroli str. 197-198)

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśnił, że: *„Przyczyną różnic wysokości stawek jest różna sytuacja gospodarczo-społeczna poszczególnych gmin (w szczególności w zakresie dostępu do wykwalifikowanych specjalistów, poziomu konkurencyjności na lokalnym rynku, ilości osób uprawnionych do usług). Wojewoda nie ma podstaw do tego aby narzucać konkretne stawki. W przypadku gdy wnioskowany koszt 1 godziny jest zbyt wysoki, ośrodek zobowiązany jest do jego uzasadnienia i ewentualnego skorygowania wysokości. Ponadto, w trakcie kontroli kompleksowych w zakresie realizacji zadań pomocy społecznej ośrodki są zobowiązane do przedstawienia sposobu ustalania ceny 1 godziny omawianych usług”*.

(dowód: akta kontroli str. 196-197)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ze względu na nierealizowanie analizowanego zadania przez  $\frac{2}{3}$  gmin w województwie, celowe jest upowszechnienie informacji o możliwości uzyskania przez osoby z zaburzeniami psychicznymi pomocy w postaci specjalistycznych usług opiekuńczych.

**2.2.** W latach 2011–2013 Wojewoda przeprowadził 46 kontroli realizacji badanych zadań, w tym:

- sześć kontroli w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,
- dziewięć kontroli w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- 31 kontroli ośrodków pomocy społecznej w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi. (dowód: akta kontroli str. 268-289)

Wydział Geodezji i Rolnictwa, typując jednostki do kontroli gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, kierował się upływem czasu od ostatniej kontroli w danym starostwie (średnio 6–7 lat). Natomiast Wydział Polityki Społecznej dokonywał wyboru jednostek do kontroli zadań z zakresu pomocy społecznej oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie na podstawie:

- dotychczasowej realizacji planów w poprzednich latach<sup>21</sup>,
- skarg i wniosków wpływających do Wydziału,
- wyników wcześniejszych kontroli oraz badań i analiz określonych problemów, w tym analizy ryzyka (np. w obszarze kwalifikacji pracowników realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej),

<sup>21</sup> Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 543) – kontrolę kompleksową przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata.

- informacji pochodzących od organów państwowych i samorządowych oraz organizacji i stowarzyszeń pozarządowych, a także ze środków komunikacji społecznej,
  - braku wcześniejszych kontroli (np. planując na 2011 r. trzy kontrole z zakresu realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie wskazano, że zadanie to nie było kontrolowane w wytypowanych jednostkach od czasu wejścia w życie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).
- (dowód: akta kontroli str. 199-267)

Na podstawie analizy dokumentacji 27 kontroli przeprowadzonych w latach 2011–2013<sup>22</sup>, stwierdzono, że:

- ustaleń dokonywano na podstawie dokumentacji źródłowej oraz wyjaśnień pracowników/kierowników jednostek kontrolowanych,
- stosowano kryteria kontroli (legalności i rzetelności) oraz mierniki umożliwiające ocenę kontrolowanego podmiotu (przyjęto 4-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami oraz negatywna),
- w każdym przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wydawano zalecenia i wnioski adekwatne do ustaleń kontroli (nie ujawniono czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub czynów wskazujących na popełnienie wykroczenia lub przestępstwa),
- monitorowano realizację wniosków pokontrolnych, np. w formie pism do jednostek kontrolowanych z prośbą o informacje dotyczące wykonania zaleceń,
- po kontroli realizacji zadań określonych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz w ustawie o pomocy społecznej (z zakresu specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) informowano wszystkie jednostki o stwierdzonych nieprawidłowościach (w wyniku kontroli realizacji zadań określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami nie stwierdzono nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 268-289, 290-321)

**2.2.1.** Kontrolami w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa obejmowano następujące zagadnienia:

- ewidencjonowanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd,
- sporządzanie planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
- sporządzanie rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa,
- aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości i trwałego zarządu,
- wykonywanie zarządzeń Wojewody w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie darowizny, zbycia lub zamiany nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa,
- prawidłowość windykacji należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami udostępnionymi z zasobu Skarbu Państwa.

W trakcie kontroli nie weryfikowano danych zawartych w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa. Odnotowywano tylko formę w jakiej była prowadzona (wersja elektroniczna i papierowa) oraz jej zawartość. Dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa wyjaśnił, że było to spowodowane ograniczonymi ramami czasowymi przeprowadzanych kontroli (jeden dzień). Wskazał jednocześnie, iż przeznaczanie na czynności kontrolne kilku (lub kilkunastu) dni roboczych spowodowałoby zakłócenie merytorycznej działalności Oddziału Gospodarki Nieruchomościami, w szczególności wpłynęłoby na terminowość prowadzonych postępowań i jakość wydawanych decyzji administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 268-272, 454, 599-601)

<sup>22</sup> W tym sześciu kontroli dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, dziewięciu kontroli w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i 12 kontroli w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi (po cztery z każdego roku objętego kontrolą).

**2.2.2.** Realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie była przedmiotem trzech kontroli problemowych przeprowadzonych przez Oddział ds. Rodziny Wydziału Polityki Społecznej PUW w 2011 r. oraz sześciu kontroli kompleksowych w latach 2012–2013 (objęto nimi prawidłowość realizacji przez powiaty zadań określonych w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).

W 2011 r. zbadano następujące zagadnienia:

- przebieg i efekty oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie, w szczególności: [1] zasady naboru i selekcji uczestników, [2] charakterystykę osób poddanych oddziaływaniom korekcyjno-edukacyjnym, [3] liczbę osób, które ukończyły pełny cykl zajęć, przyczyny przerwania uczestnictwa, [4] formy oddziaływań, [5] zawartość merytoryczną programów, [6] działania monitorujące i ewaluacyjne,
- kwalifikacje kadry realizującej programy,
- współpracę podmiotu kontrolowanego z innymi instytucjami w zakresie objętym kontrolą,
- przyczyny niezrealizowania programów.

Kontrole te wykazały, że dwa powiatowe centra pomocy rodzinie (w Grajewie i Sejnach) nie opracowały programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie, zaś PCPR w Hajnówce, mimo przyjęcia programu, nie realizowało go (jako przyczynę podano trudności z naborem uczestników oraz braki kadrowe). W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wszystkich kontrolowanych podmiotów zobowiązano je do wdrożenia programów, a także nawiązania współpracy z sądem, Policją, kuratorami sądowymi oraz innymi instytucjami w celu zdobycia i wymiany informacji o potencjalnych uczestnikach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. Z odpowiedzi na wystąpienia oraz z podjętych działań monitorujących wynika, że wnioski te były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 273-280, 322-337)

Zakresem kontroli przeprowadzonych w latach 2012–2013 objęto m.in.:

- zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia i w ośrodku interwencji kryzysowej (rodzaje podejmowanych działań w ramach interwencji kryzysowej, sposób dokumentowania),
- realizację programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, w tym m.in.: [1] formy organizacji i realizacji programów oraz ich zawartość merytoryczną, [2] okres realizacji, [3] liczbę osób objętych programem, [4] zasady naboru i selekcji uczestników, [5] uwzględnienie specyfiki różnych grup sprawców przemocy, liczbę osób poddanych oddziaływaniu korekcyjno-edukacyjnym, [6] liczbę osób, które ukończyły pełny cykl zajęć, przyczyny przerwania uczestnictwa, [7] działania monitorujące i ewaluacyjne, [8] przyczyny nierealizowania programu.

W wyniku tych kontroli stwierdzono, że we wszystkich PCPR opracowano programy korekcyjno-edukacyjny zgodne z „Wytycznymi do tworzenia modelowych programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie”, stanowiących załącznik do Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 273-280)

W latach 2011–2013 nie prowadzono kontroli w specjalistycznych ośrodkach wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie (na terenie województwa podlaskiego funkcjonują dwie takie placówki, w Kolnie i w Suwałkach). Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśnił: „Kontrole w specjalistycznych ośrodkach wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie prowadzone były w 2007 r. – SOW w Kolnie i w 2010 r. – SOW w Suwałkach. Oba podmioty ujęto w planie kontroli na 2014 r. (kontrole zostaną przeprowadzone w II półroczu 2014). W latach 2011–2013 działalność wymienionych SOW analizowano na podstawie składanych każdego roku Raportów z funkcjonowania specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie (...) Potrzeby powiatów w zakresie liczby miejsc w SOW znane są tutaj. Wydziałowi z informacji uzyskiwanych w toku kontroli prowadzonych w gminach. Wyniki kontroli pokazują, że istniejąca obecnie liczba miejsc zaspokaja potrzeby w tym zakresie. Każda osoba potrzebująca tego rodzaju wsparcia uzyskała stosowną pomoc. Jednostki samorządu terytorialnego nie zgłaszały problemów związanych z umieszczeniem osób

w ośrodkach, w związku z brakiem miejsc. Powiaty, na terenie których nie funkcjonują ośrodki wsparcia, mają możliwość umieszczenia osób w SOW w Kolnie lub w Suwałkach, w razie potrzeby. Istnieje też możliwość umieszczenia osób potrzebujących w placówkach prowadzonych przez powiat, gminę (ośrodki interwencji kryzysowej, mieszkania chronione, mieszkania socjalne)”.  
(dowód: akta kontroli str. 189)

**2.2.3.** W latach 2011–2013 Oddział Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej Wydziału Polityki Społecznej PUW przeprowadził 31 kontroli kompleksowych, których przedmiot stanowiła m.in. realizacja ustawy o pomocy społecznej w zakresie świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi (art. 18 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy).

Na podstawie analizy dokumentacji z 12 kontroli ustalono iż:

- ich zakresem objęto: [1] liczbę osób, którym przyznano pomoc w postaci specjalistycznych usług opiekuńczych oraz przyczyny odmowy świadczeń (nie stwierdzono takich przypadków), [2] sposób zorganizowania pomocy, [3] kompletność prowadzonej dokumentacji, [4] zgodność prowadzonych postępowań z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego<sup>23</sup> i ustawy o pomocy społecznej,
- nieprawidłowości, stwierdzone w siedmiu (z 12 skontrolowanych) ośrodkach pomocy społecznej, dotyczyły m.in.:
  - niekompletnych zaświadczeń o wysokości wynagrodzeń wnioskodawców (MOPS w Bielsku Podlaskim),
  - braku miesięcznych kart pracy osób świadczących usługi (MOPS w Mońkach),
  - nieaktualizowania od 2008 r. godzinowej stawki za opiekę (GOPS w Krasnopolu),
  - nieokreślenia w decyzjach o przyznaniu pomocy liczby godzin oraz miejsca świadczenia usług (MOPS w Kolnie),
  - ustalania uprawnień do świadczeń na podstawie zaświadczeń lekarzy rodzinnych lub pediatrów (a nie specjalistów z zakresu psychiatrii) oraz braku odpowiednich kwalifikacji u osób świadczących usługi<sup>24</sup> (nieprawidłowości te stwierdzono w OPS w Goniądzu).  
(dowód: akta kontroli str. 281-289, 338-374)

**2.3.** W latach 2011–2013 Wojewoda Podlaski otrzymywał od j.s.t. następujące sprawozdania z realizacji zadań zleconych objętych kontrolą:

- Roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Urząd dysponował sprawozdaniami 13 starostw i trzech miast na prawach powiatu (nie posiadał sprawozdań z powiatu hajnowskiego). Trzy z 45 sprawozdań zostały złożone od 6 do 10 dni po terminie określonym w wymienionym wyżej przepisie. W większości z nich zawarto informacje o łącznej liczbie i powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa w województwie, którymi gospodarują starostowie. Czterech starostów zawarło w sprawozdaniach również wszystkie informacje określone w art. 23 ust. 1c wymienionej ustawy<sup>25</sup>.  
(dowód: akta kontroli str. 381-386)

Danych zawartych w sprawozdaniach nie weryfikowano. Dyrektor Wydziału, podając przyczyny odstąpienia od weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach wyjaśnił, iż spowodowane to było: „realizacją w tym czasie innych ważnych zadań, co nie pozwoliło na podjęcie stosownych czynności w tym zakresie. Należy przy tym

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

<sup>24</sup> Osoby te posiadały wykształcenie podstawowe, średnie ogólne, zawodowe rolnicze i odzieżowe oraz certyfikaty ukończenia jednodniowych warsztatów umiejętności psychologicznych w zakresie prowadzenia treningów kompetencji społecznych.

<sup>25</sup> [1] Oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, [2] powierzchnie nieruchomości, [3] wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej, [4] przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, [5] wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, [6] informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości, [7] informacje o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

*stwierdzić, że sprawozdania te jako dokumenty urzędowe korzystają z domniemania prawdziwości oraz domniemania zgodności z prawdą tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone”.* (dowód: akta kontroli str. 454-455)

Zawarte w sprawozdaniach dane wykorzystywano – jak wyjaśnił dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa – „W zależności od bieżących doraźnych potrzeb związanych z nadzorem nad gospodarką nieruchomościami. Dotyczy to np. sytuacji gdy Wojewoda jest zobowiązany do pozyskania nieruchomości dla celów budowy, rozbudowy czy zamiany nieruchomości, na cele instytucji państwowych jak np. Policja, sądy, archiwa itp.” (dowód: akta kontroli str. 454-455)

- Sprawozdania miesięczne (do 24 sierpnia 2012 r.), a następnie półroczne, składane w trybie odpowiednio art. 4 i art. 4a ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. W sprawozdaniach miesięcznych składanych przed 2 października 2012 r.<sup>26</sup> zawarto następujące dane: [1] oznaczenie nieruchomości wg ewidencji gruntów i budynków (nazwa jednostki ewidencyjnej, numer i nazwa obrębu ewidencyjnego, numer działki, oznaczenie użytku, powierzchnia działki), [2] podstawa nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa, [3] władający nieruchomością, [4] informacje dotyczące wniosku o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu (numer wniosku, data złożenia wniosku o założenie księgi, data złożenia wniosku o wpis do księgi, wskazanie sądu, numer księgi wieczystej). (dowód: akta kontroli str. 387-406)

Dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa, odnosząc się do wywiązania się przez starostów z obowiązku przekazania (w terminie do 19 maja 2013 r.) uzupełniania wykazu nieruchomości marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz innym niż starostowie organom reprezentującym Skarb Państwa wyjaśnił, że „Starostowie nie przekazywali do Wojewody uzupełnionej części wykazu nieruchomości. Ten stan rzeczy stanowił iż starostowie uznali, że przekazane w 2009 r. wykazy nieruchomości spełniają podstawowe normy i standardy (...). Wobec tego, tut. Urząd nie występował do starostów o obowiązkowe przekazanie uzupełnionych wykazów Wojewodzie (...). W tym stanie rzeczy, tut. Urząd już we wcześniejszych pismach, jak i w piśmie z dnia 21 lutego 2014 r. skierowanym do starostów i prezydentów miast polecił, aby aktualizacja wykazów nieruchomości była realizowana przez te organy, oraz podmioty odpowiedzialne za ujawnienie nieruchomości (działek) w księgach wieczystych wyłącznie w ramach prowadzonej półrocznej sprawozdawczości. Zatem Wojewoda nie ingerował w wykazy nieruchomości, zaimportowane w 2009 r. do Modułu IPE”.

(dowód: akta kontroli str. 453-454)

**2.4.** W ramach nadzoru nad realizacją zadań zleconych podejmowano również następujące działania:

- We wrześniu 2011 r. zorganizowano spotkanie ze starostami, podczas którego przedstawiono m.in. analizę działań podejmowanych w woj. podlaskim w latach 2006-2011 w zakresie realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych, skierowanych do osób stosujących przemoc w rodzinie. Odbyło się ono przy merytorycznym wsparciu przedstawicieli Policji, Sądu Rejonowego w Białymstoku, Zakładu Karnego, Aresztu Śledczego, Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Białymstoku. Podczas spotkania zaprezentowano również „dobre praktyki” powiatów mających kilkuletnie doświadczenie w realizacji programów ze sprawcami przemocy (PCPR w Bielsku Podlaskim i PCPR w Suwałkach). Ustalono, że Wydział Polityki Społecznej PUW przygotowuje odpowiednie procedury dotyczące opracowania i realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie

<sup>26</sup> Data wejścia w życie powszechnie obowiązującego wzoru sprawozdania, wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 września 2012 r. w sprawie uzupełnienia i uaktualnienia zestawienia zbiorczego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego dla obszaru całego kraju (Dz. U. z 2012, poz. 1056).

i przekazuje je do PCPR. Informację taką przekazano 4 października 2011 r. do wszystkich powiatowych centrów pomocy rodzinie.

- W grudniu 2012 r. – w związku z wynikami kontroli NIK *Aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa* i na prośbę Ministra Administracji i Cyfryzacji – Wojewoda zobowiązał starostów do niezwłocznego podjęcia działań w celu ujednoczenia form prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa i uzyskania pełnej wiedzy o tych nieruchomościach. Z odpowiedzi przedstawionych przez starostów wynikało, że wyeliminowali oni nieprawidłowości w ewidencji oraz objęli aktualizacją te opłaty roczne, które od dawna nie były aktualizowane. Wojewoda wskazał ponadto, że główną przyczyną nieaktualizowania opłat na przestrzeni ostatnich trzech lat były niewystarczające środki na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa. Zwrócił uwagę, że przyznane w latach 2010-2012 środki z budżetu państwa w pierwszej kolejności były przeznaczane na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości (zarządzaniem, opłatą mediów, bieżącymi naprawami, ubezpieczeniem itp.), zaś pozostałe środki przeznaczano m.in. na aktualizację opłat rocznych.

(dowód: akta kontroli str. 407-418)

**2.5.** W okresie objętym kontrolą do Wojewody wpłynęły cztery pisma z prośbą o interwencję (trzy od posłów i jedna od radnego gminy Dubicze Cerkiewne). Związane były one z realizacją zadań zleconych na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>27</sup> oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>28</sup>, w tym:

- Wystąpienie posła Krzysztofa Jurgiewicza z 5 listopada 2012 r. z prośbą o przeprowadzenie kontroli postępowań dotyczących zmian w ewidencji i klasyfikacji gleboznawczej gruntów prowadzonej dla działki nr 122, położonej w Białymstoku (obręb Pieczurki), stanowiącej współwłasność osób fizycznych. Posła poinformowano, iż w wyniku przeprowadzonego postępowania ustalono, że współwłaściciele nieruchomości złożyli we wrześniu 2012 r. wnioski o wprowadzenie stosownych zmian w operacie. Wojewoda poinformował również o zobowiązaniu Prezydenta Miasta do załatwienia wymienionego wniosku poprzez wydanie decyzji kończącej postępowanie.
- Interpelacja posła Adama Rybakiewicza z 2012 r. w sprawie stanu prawnego działki położonej we wsi Jasionówka, gm. Augustów. W odpowiedzi udzielonej posłowi wskazano, iż przedmiotowa działka posiada uregulowany status prawny i stanowi własność Gminy Augustów.
- Interwencja Posła Artura Górczyńskiego z prośbą o podanie informacji jaką kwotę przekazano powiatom województwa podlaskiego w 2012 r. na realizację zadań związanych z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, jakie były koszty realizacji tych zadań w 2012 r. i przewidywane na 2013 r. Stosownej odpowiedzi udzielono 29 maja 2013 r. (zawarto w niej m.in. informacje dotyczące finansowania zadań zleconych związanych ze sprawowaniem pieczy zastępczej wobec dzieci cudzoziemców).

(dowód: akta kontroli, str. 419-438)

**2.6.** Po kontrolach realizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz udzielania specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, Wojewoda informował wójtów (burmistrzów) o nieprawidłowościach stwierdzonych przy realizacji tych zadań oraz zwracał się o zapewnienie nadzoru nad wykonaniem wniosków adresowanych do kierowników ośrodków pomocy społecznej. Nie podejmowano innych działań wobec j.s.t.

(dowód: akta kontroli, str. 322-330, 349-350)

<sup>27</sup> Dz. U z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

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

1. Nadzór nad realizacją zadań wynikających z ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego był niedostateczny, bowiem:

- W okresie od 24 sierpnia 2012 r. do końca 2013 r., mimo wymogu określonego w art. 4a ust 2 ustawy, nie prowadzono kontroli dotyczących wykonania przez starostów obowiązku złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz wniosków o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości Skarbu Państwa (w sytuacji, gdy podstawę wpisu własności nieruchomości Skarbu Państwa stanowi orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności nieruchomości z mocy prawa). Dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa wyjaśnił, że kontroli tych nie prowadzono: „z uwagi na inne ważne zadania realizowane w tym czasie przez Urząd”. (dowód: akta kontroli str. 445)
- Nie egzekwowano od starostów miesięcznych sprawozdań dotyczących ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa. W latach 2011-2012 sprawozdania takie składało tylko dwóch starostów (Starosta Siemiatycki złożył komplet sprawozdań, zaś Starosta Moniecki złożył sprawozdania za styczeń i luty 2011 r.). Obowiązek składania sprawozdań do 24 sierpnia 2012 r. wynikał z art. 4 ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym w terminie do dnia 15 każdego miesiąca, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ustawa wchodzi w życie, starostowie, inne organy reprezentujące Skarb Państwa, o których mowa w art. 2 ust. 2 wymienionej ustawy, marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast składają właściwym wojewodom miesięczne sprawozdania z wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 2. (dowód: akta kontroli str. 387-391)

Dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa wyjaśnił: „W piśmie z dnia 28 stycznia 2011 r.<sup>29</sup>, przesłanym do wojewodów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji podało między innymi (...), że przedmiotowe sprawozdania powinny być w aktualnym stanie prawnym przekazywane w najprostszy możliwy sposób z zachowaniem dotychczasowych przepisów dotyczących uprawnień wojewody w wyżej wskazanym zakresie. W związku z powyższym za zasadną należy uznać rezygnację ze sprawozdawczości prowadzonej w formie papierowej (...) W tym stanie faktycznym, brak było podstaw prawnych do egzekwowania przez Wojewodę od starostów z województwa podlaskiego miesięcznych sprawozdań w formie papierowej za lata 2011-2012, tak jak dokonał to Starosta Siemiatycki, czy też Starosta Moniecki jedynie za styczeń i luty 2011 r.” (dowód: akta kontroli str. 448-449)

Z informacji posiadanych przez Oddział Katastru i Nieruchomości wynika, że od 2011 r. do 24 sierpnia 2012 r. sprawozdań miesięcznych z wykorzystaniem Integrującej Platformy Elektronicznej (IPE) nie złożyło dziewięciu starostów (Augustowski, Białostocki, Bielski, Grajewski, Hajnowski, Sejneński, Siemiatycki, Wysokomazowiecki oraz Prezydent Miasta Łomży), sześciu złożyło część sprawozdań, zaś dwóch przekazało wszystkie (Starosta Kolneński i Prezydent Miasta Białegostoku). Ponadto sprawozdań półrocznych (obowiązujących od 24 sierpnia 2012 r., zgodnie z art. 4a ust. 1 wymienionej ustawy) nie złożyło: 10 starostów i dwóch prezydentów miast na prawach powiatu za II półrocze 2012 r. oraz sześciu starostów i jeden prezydent miasta na prawach powiatu za I półrocze 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 402-406)

Dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa wyjaśnił: „Dostęp do Modułu IPE poprzez sieć PESEL-NET w lokalizacji PUW w Białymstoku Delegatura w Łomży<sup>30</sup> nastąpiło z końcem 2013 r. Zatem, brak było technicznej możliwości przy zastosowaniu Modułu

<sup>29</sup> Znak: DAP-GiK-693-2/11/LKa.

<sup>30</sup> Pracownik Delegatury PUW w Łomży jest odpowiedzialny za wdrażanie ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

*IPE do monitorowania przez Wojewodę działań starostów w zakresie sprawozdawczości miesięcznej, jak i półrocznej*. (dowód: akta kontroli str. 454)

2. Nie wyegzekwowano od Starosty Hajnowskiego sprawozdań za lata 2011–2013 z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa wyjaśnił, iż sprawozdań tych nie wyegzekwowano ponieważ: „pracownik nadzorujący zadania w zakresie nadzoru nad gospodarką w tym samym czasie realizował także inne zadania, przypisane w ramach działań statutowych w Wydziale Geodezji i Rolnictwa, dlatego też nie był w stanie w sposób dokładny zweryfikować wykonania przez starostów obowiązku w zakresie ww. sprawozdawczości”. (dowód: akta kontroli str. 383, 448)

3. Wydział Geodezji i Rolnictwa jako prawidłowe ocenił prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa w czterech starostwach skontrolowanych w latach 2011–2013, mimo że – zgodnie z opisem tych ewidencji zawartym w wystąpieniach pokontrolnych – nie zawierały one niektórych danych wymaganych art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj.:

- przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Starostwo Powiatowe w Augustowie),
- wskazania daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa (Starostwa Powiatowe w Hajnówce, Suwałkach i Białymstoku),
- informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości i o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych (Starostwa Powiatowe w Hajnówce, Augustowie, Suwałkach i Białymstoku).

Dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa wyjaśnił: „(...) Danych o których mowa w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa nie weryfikowano w trakcie kontroli, z uwagi na niezwykle ograniczone ramy czasowe przeprowadzanych kontroli (1 dzień)”. (dowód: akta kontroli, str. 375-380, 454-455, 624-637)

4. Kontrola przeprowadzona przez Oddział Gospodarki Nieruchomościami Wydziału Geodezji i Rolnictwa PUW w Starostwie Powiatowym w Hajnówce w 2011 r. (obejmująca okres od 1 stycznia 2010 r. do 2 czerwca 2011 r.) nie wykazała nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa i sporządzania planów wykorzystania zasobu. Tymczasem, w wyniku kontroli NIK przeprowadzonej w Starostwie w maju 2014 r., stwierdzono iż:

- w prowadzonej od 31 grudnia 2010 r. ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, znajdujących się na terenie powiatu hajnowskiego, oraz w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste nie wyszczególniono: dat ostatnich aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych, mimo obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1c pkt 5, 6 i 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto w przypadku czterech (z 41) zbadanych nieruchomości w ewidencji były nieaktualne numery ksiąg wieczystych, a w jednym przypadku – nie wpisano numeru księgi wieczystej,
- plany wykorzystania zasobu na lata 2009–2011 nie zawierały: prognozy udostępniania nieruchomości zasobu oraz prognozy aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, co naruszało postanowienia art. 23 ust. 1d pkt 2 lit. a i d ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz programu zagospodarowania nieruchomości tego zasobu, wymaganych art. 23 ust. 1d pkt 3 ww. ustawy. (dowód: akta kontroli str. 375-380)

Dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa wyjaśnił: „W pkt 1. protokołu „Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa” na podstawie przedłożonych dokumentów ustalono, iż ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była w formie informatycznej i w postaci dokumentów. Dane zawarte w ewidencji dotyczyły położenia nieruchomości, jej

oznaczenia, powierzchni gruntu, wskazania udziału w gruncie, formy władania, nr księgi wieczystej, wartości nieruchomości i przeznaczenia nieruchomości (...). Odnosząc się do podniesionych uwag dotyczących wskazanych nieprawidłowości w prowadzonej przez Starostę ewidencji (...) zauważyć należy, iż z uwagi na niezwykle ograniczone ramy czasowe przeprowadzanej kontroli (1 dzień), nie sposób było przeprowadzić kontroli ww. podmiotu w sposób kompleksowy, z uwzględnieniem wszystkich założeń zakreślonych przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...).

(dowód: akta kontroli str. 447-448)

Stwierdzono także rozbieżności w ustaleniach kontroli NIK i kontroli przeprowadzonych przez Wydział Polityki Społecznej, a mianowicie:

- kontrola przeprowadzona przez Wydział w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Wysokiem Mazowieckiem w 2012 r. nie wykazała nieprawidłowości w zakresie świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Tymczasem, w wyniku kontroli NIK, przeprowadzonej w MOPS w czerwcu 2014 r., stwierdzono iż: pięć (z sześciu) osób, wykonujących w latach 2011–2012 wymienione usługi nie posiadało przeszkolenia dotyczącego umiejętności kształtowania motywacji do akceptowanych przez otoczenie zachowań, kształtowania nawyków celowej aktywności oraz prowadzenia treningu zachowań społecznych – wymaganego w § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych<sup>31</sup>;
- w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Wydział w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Kolnie w 2013 r. stwierdzono, iż jedna osoba świadcząca specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi nie posiadała przeszkolenia wymaganego w § 3 ust. 4 ww. rozporządzenia, podczas gdy kontrola NIK, przeprowadzona w MOPS w czerwcu 2014 r. wykazała, że przeszkolenia takiego nie posiadało pięć (z siedmiu) osób wykonujących te usługi.

(dowód: akta kontroli str. 281-289)

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśnił: „(...) Przy ocenie kwalifikacji pod omawianym kątem brano pod uwagę zarówno rodzaj przyznanych usług (...), jak i fakt, że pedagog, psycholog, logopeda wykonujący usługi z racji posiadanych kwalifikacji do wykonywania zawodu, w ramach odbytych studiów nabywają specjalistyczną wiedzę pozwalającą na prawidłową realizację przedmiotowych usług, jak również dysponują wiedzą z zakresu o którym mowa w § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych. W związku z powyższym stwierdzono, że ww. osoby posiadają doświadczenie oraz kwalifikacje do wykonywania ww. usług”.

(dowód: akta kontroli str. 474)

5. Mimo upływu ośmiu lat od wejścia w życie obowiązku opracowania i realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych – wynikającego z art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – nie wyegzekwowano realizacji tych programów od czterech z 17 powiatów (białostocki, sokólski, hajnowski i siemiatycki). Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśnił że: „Z danych przekazanych przez powiaty za II kw. 2014 r. wynika, że PCPR w Sokółce w I i II kwartale prowadził rekrutację uczestników (...) i aktualnie oczekuje na oferty. Planowane rozpoczęcie zajęć w III kwartale 2014 r., zakończenie w IV kwartale 2014 r. PCPR w Siemiatyczach zaplanował realizację programu na przełomie III i IV kw. 2014 r. PCPR Hajnowski planuje realizację programu w II półroczu 2014 r. Ponadto w II kw. br. przeprowadzono kontrolę kompleksową w PCPR w Siemiatyczach (ocena negatywna) oraz PCPR w Białymstoku w zakresie prawidłowości realizacji przez PCPR zadań powiatu określonych w art. 6 ust. 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W wyniku kontroli zobowiązano PCPR do realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie”.

(dowód: akta kontroli str. 177-182, 475)

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 189, poz. 1598 ze zm.

Analiza siedmiu sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami, złożonych przez starostów za 2013 r., wykazała że trzech z nich nie wywiązało się z obowiązku aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, a mianowicie:

- w powiecie bielskim: 43 z 56 nieruchomości znajdujących się w ewidencji, zostały po raz ostatni wycenione w latach 2004–2008. Na przykład, działki w Bielsku Podlaskim: [1] nr 2968/4 i 2969 o łącznej pow. 0,2821 ha, przeznaczone pod urządzenia administracji, użytkowane przez Telekomunikację Polską S.A. wyceniono 5 listopada 2004 r. (130.415 zł), [2] nr 1320/12, 1320/13, 1320/14, 1320/15, 1320/16 o łącznej pow. 1,7985 ha przeznaczone pod zabudowę usługową i techniczno-produkcyjną, użytkowane przez osoby fizyczne wyceniono 16 listopada 2004 r. (424.086 zł), [3] nieruchomości nr 635/11, 640/2, 641/2, 645/3, 647/6 o łącznej pow. 1,1113 ha, przeznaczone pod zabudowę produkcyjno-usługową, użytkowane przez UNIBEP S.A. w Bielsku Podlaskim po raz ostatni zostały wycenione 25 października 2005 r. (285.210 zł), [4] nieruchomości oznaczone nr 178/12, 178/14, 178/15, 178/16 o łącznej pow. 8,2435 ha, przeznaczone pod zabudowę produkcyjno-usługową, użytkowane również przez UNIBEP S.A., wyceniono 5 listopada 2008 r. (1.267.850 zł), [5] działka nr 1205/4 o pow. 1.8509 ha, przeznaczona pod zabudowę produkcyjno-usługową, użytkowaną przez Bison-Biał S.A. w Białymstoku, Odział w Bielsku Podlaskim wyceniona została 23 października 2006 r. (458.000 zł),
- w powiecie zambrowskim: aktualizacji wartości 86 nieruchomości (z 90 znajdujących się w wykazie) dokonano w latach 2007–2008,
- w Łomży: z 245 nieruchomości znajdujących się w użytkowaniu wieczystym, w 20 przypadkach wyceny dokonano w 2012 r., w czterech przypadkach w 2011 r., w 17 przypadkach w 2009 r., w jednym przypadku w 2005, w jednym przypadku w 2006 r, zaś w pozostałych 201 przypadkach w latach 2007–2008.

(dowód: akta kontroli str. 478-479)

Dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa wyjaśnił, że głównym powodem braku przeprowadzania aktualizacji opłat rocznych jest brak środków. Podkreślił, że przyznawane dotacje celowe (rozd. 70005 – gospodarka mieszkaniowa) wykorzystywane są w przeważającej mierze na bieżące wydatki związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 481-482)

W 2013 r. Wojewoda dokonywał zwiększeń dotacji na zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, realizowane przez wymienione wyżej powiaty (w tym na sporządzanie operatów szacunkowych) w ramach przesunięć wydatków, zgodnie z wnioskami Wydziału Geodezji i Rolnictwa oraz ze środków rezerwy celowej budżetu państwa (do wysokości określonej przez Ministra Finansów).

(dowód: akta kontroli str. 602-622)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, skuteczność sprawowania przez Wojewodę kontroli i nadzoru nad realizacją wybranych zadań zleconych.

### **3. Planowanie i podział przez Wojewodę środków na realizację wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1. Planowanie wydatków na wybrane zadania zlecone z zakresu administracji rządowej przebiegało następująco:**

- na etapie opracowywania projektu budżet Wojewoda zwracał się do starostów (prezydentów miast) o przekazanie na piśmie potrzeb związanych z realizacją zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami (zapotrzebowania składane były przez j.s.t w ujęciu rzeczowym i finansowym),
- środki na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (w tym związane ze świadczeniem specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemoc w rodzinie) Wojewoda planował na podstawie wytycznych Ministerstwa Finansów, określających m.in. kwoty bazowe

wynagrodzeń oraz prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (102,8% w 2011 r. i 102,5% w 2012 r.),

- nie planowano wydatków związanych z ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz j.s.t.

(dowód: akta kontroli, str. 484-499, 509-512, 535-542)

**3.2.** Środki planowane na zadania związane z utrzymaniem i eksploatacją nieruchomości Skarbu Państwa (rozdz. 70005 § 2110) nie zabezpieczyły w pełni potrzeb powiatów realizujących te zadania, w szczególności związanych z aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. Zaspokajano je poprzez uruchamianie rezerw celowych z budżetu państwa. I tak:

- w 2011 r. zaplanowano 954 tys. zł (o 1.035 tys. zł mniej od potrzeb zgłoszonych przez j.s.t.). W trakcie roku Wojewoda, na wniosek starostów, dokonał zwiększeń planu wydatków do 2.529 tys. zł. Powiatom przekazano 2.449 tys. zł, czego wykorzystaly one 2.263 zł (92,4%), zaś pozostałe środki w kwocie 186 tys. zł zwróciły do budżetu (w tym 182 tys. zł stanowiły środki zwrócone przez powiat suwalski, w większości planowane na wynagrodzenia pracowników, które – zgodnie z interpretacją Ministra Finansów – nie mogły być wykorzystane na ten cel). Największych zmian w planie wydatków dokonano na wniosek: Starosty Białostockiego (zwiększenie ze 130 tys. zł do 437 tys. zł), Prezydenta Miasta Białegostoku (zwiększenie ze 134 tys. zł do 613 tys. zł) i Starosty Suwalskiego (zwiększenie z 20 tys. zł do 455 tys. zł z przeznaczeniem głównie na pokrycie kosztów poniesionych na bieżące utrzymanie nieruchomości i obiektów pozostałych po zlikwidowanym przejściu granicznym w Budzisku);
- w 2012 r. ujęto w planie 710 tys. zł (o 664 tys. zł mniej od potrzeb zgłoszonych przez starostów). W trakcie realizacji budżetu dokonano zwiększenia środków z dotacji o 1.441 tys. zł. Ostateczny plan po zmianach wyniósł 2.151 tys. zł, z czego powiatom przekazano 2.113 tys. zł. (wykorzystały one 2.108 tys. zł, tj. 99,8% otrzymanych środków). Zwiększeń dokonano głównie na wniosek Starosty Białostockiego (o 409 tys. zł, co stanowiło 4-krotność planu wynoszącego 100 tys. zł), Starosty Suwalskiego (o 402 tys. zł, przy planie wynoszącym 33 tys. zł) i Prezydenta Miasta Białegostoku (o 297 tys. zł, stanowiącą 3-krotność pierwotnego planu);
- w 2013 r. zaplanowano 680 tys. zł (o 1.650 tys. zł mniej niż zgłoszone zapotrzebowanie). Zwiększenia wydatków na wniosek starostów wyniosły 1.500 tys. zł, zaś plan po zmianach – 2.180 tys. zł, z czego powiatom przekazano 2.095 tys. zł. Wydatki j.s.t. wyniosły 2.086 tys. zł (co stanowiło 99,6% uzyskanych przez nie środków). Wydatki zwiększono głównie na wniosek Prezydenta Miasta Białegostoku (o 784 tys. zł w stosunku do pierwotnego planu, wynoszącego 100 tys. zł).

Dyrektor Wydziału Geodezji i Rolnictwa, odnosząc się do planowania wydatków na zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, wyjaśnił, że: „Środki przekazywane w latach 2011–2013 nie zabezpieczyły potrzeb składanych przez jst i stanowiły w tym okresie średnio 41,1% zabezpieczenia potrzeb. Przekazywane do wydziałów wskaźniki do projektu budżetu w wymienionych latach odnosiły się do ustawy budżetowej z lat poprzednich z założonym niewielkim wzrostem od 0,00% do 1,00%. Przy planowaniu na rok następny starostwa zgłaszają zwykle potrzeby nie tylko na bieżące potrzeby zarządzania nieruchomościami Skarbu państwa ale również obecnie na sporządzenie operatów szacunkowych nieruchomości przejmowanych pod drogi powiatowe i gminne płacone z rozdz. 70005 § 4390. Jednak te dodatkowe potrzeby są finansowane na podstawie wniosków Wojewody i opłacane z rezerwy celowej Budżetu Państwa”.

(dowód: akta kontroli str. 455, 500-508, 513-534, 571-573)

W latach 2011–2013 na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie (rozd. 85205 § 2110) zaplanowano po 1.014 tys. zł. W wyniku zmian dokonanych przez Wojewodę, na wniosek starostów, ostateczny plan wydatków wyniósł:

- w 2011 r. – 1.021 tys. zł (środki z dotacji w łącznej kwocie 1.003 tys. zł przekazano siedmiu powiatom, które wykorzystywały 996 tys. zł),
- w 2012 r. – 1.108 tys. zł, z których 1.090 zł przekazano 13 powiatom (wykorzystały one 1.078 tys. zł),
- w 2013 r. – 1.057 tys. zł (13 powiatom przekazano łącznie 1.042 tys. zł, zaś dotacja została wykorzystana w wysokości 1.031 tys. zł).

Najwyższe wydatki, związane z prowadzeniem ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, poniosły powiaty: kolneński (370 tys. zł w 2011 r., 380 tys. zł w 2012 r. i 365 tys. zł w 2013 r.) oraz suwalski (odpowiednio 497 tys. zł, 502 tys. zł i 435 tys. zł). W okresie objętym kontrolą największe niedobory środków na to zadanie zgłaszał Starosta Suwalski (49 tys. zł w 2011 r., 99 tys. zł w 2012 r. i 90 tys. zł w 2013 r.). W odpowiedzi Wojewoda zwiększył wydatki o 26 tys. zł w 2011 r., o 91 tys. zł w 2012 r. i o 50 tys. zł w 2013 r. (dowód: akta kontroli, str. 543-560, 575-577)

Na zadania związane z organizacją i przyznawaniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (rozd. 85228 § 2010) zaplanowano:

- w 2011 r. – 2.120 tys. zł. W trakcie roku Wojewoda, dokonał zwiększeń planu wydatków do 2.131 tys. zł. Gminom przekazano 2.127 tys. zł, czego wykorzystały one 2.109 tys. zł (99,2%),
- w 2012 r. – 2.116 tys. zł. W wyniku zwiększeń plan po zmianach wyniósł 2.270 tys. zł, z czego gminom przekazano 2.264 tys. zł (wykorzystały one 2.254 tys. zł, tj. 99,6% otrzymanych środków),
- w 2013 r. – 2.170 tys. zł. W trakcie realizacji budżetu dokonano zwiększenia środków z dotacji o 403 tys. zł. Ostateczny plan po zmianach wyniósł 2.573 tys. zł. Gminom przekazano 2.478 tys. zł, z czego wykorzystały one 2.466 tys. zł (tj. 99,8%).

Zgodnie z przyjętą w Wydziale Polityki Społecznej *Procedurą organizacji specjalistycznych usług opiekuńczych świadczonych osobom z zaburzeniami psychicznymi* zwiększenia wydatków na wymienione zadania dokonywane były po uprzedniej analizie wniosków j.s.t., zawierających informacje o wykonawcy usług, ich zakresie, kwalifikacjach osób świadczących usługi oraz kalkulację kosztów. (dowód: akta kontroli str. 561-568, 578-580)

Rozliczenia dotacji z realizacji zadań zleconych dokonywane były przez j.s.t. w szczególności dział, rozdział i paragraf klasyfikacji budżetowej. Wskazywano w nich wydatki w ujęciu rzeczowym i finansowym. (dowód: akta kontroli str. 581-598)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i podział przez Wojewodę środków na realizację wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

#### IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>32</sup>, wnosi o:

1. Wykorzystanie wszystkich możliwych środków nadzoru nad realizacją zadań wynikających z ustawy o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, w tym egzekwowanie od starostów obowiązku przedkładania sprawozdań oraz prowadzenie kontroli realizacji tych zadań, wymaganych art. 4a ust. 1 i 2 powołanej ustawy.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

2. Egzekwowanie od Starosty Hajnowskiego sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wymaganych w art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.
3. Rzetelne prowadzenie kontroli zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz z zakresu organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi.
4. Wyegzekwowanie od Starostów Białostockiego, Sokólskiego, Hajnowskiego i Siemiatyckiego realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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 Białymstoku.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Białystok, dnia 15 lipca 2014 r.

Kontroler  
Krzysztof Gołębiewski  
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
z up. WICEDYREKTOR  
Robert Skwarko

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*