



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-006-01/2014

P/14/103

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/103 – Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2011-2013. Badaniami kontrolnymi objęto także zdarzenia wcześniejsze oraz późniejsze (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), o ile miały bezpośrednie znaczenie dla przedmiotu kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Kontrolę przeprowadził Jerzy Stachowiak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 90179 z dnia 17 kwietnia 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 1]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach, al. IX Wieków Kielc 3, 25-520 Kielce (dalej: ŚUW lub Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Bożentyna Pałka-Koruba, Wojewoda Świętokrzyski (dalej: Wojewoda). [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- rzetelne określenie i przypisanie poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu obowiązków Wojewody związanych ze sprawowaniem kontroli i nadzoru nad realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) zadań z zakresu administracji rządowej zleconych ustawami;
- wprowadzenie pisemnych procedur, określających sposób i zasady wykonywania ustawowych uprawnień Wojewody w zakresie sprawowania kontroli i nadzoru nad realizacją przez j.s.t. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej;
- rzetelne planowanie i podział środków na realizację wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na sprawowaniu w niewystarczającym zakresie kontroli, dotyczącej:

- realizacji przez starostów i inne organy reprezentujące Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, obowiązku złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz wniosków o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa, do czego zobowiązuje art. 4a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego² (dalej: ustawa o ujawnieniu);
- wywiązywania się starostów z obowiązku przekazania (w terminie do 19 maja 2013 r.) marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz innym niż starostowie organom reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami uzupełnienia wykazu nieruchomości, o którym mowa w art. 1a ust. 1 ustawy o ujawnieniu;

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

² Dz. U. z 2012 r. poz. 1460.

- rzetelności danych zawartych w przedkładanych sprawozdaniach miesięcznych z wykonania obowiązku złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa (do dnia 24 sierpnia 2012 r.) oraz w sprawozdaniach półrocznych z wykonania powyższego obowiązku oraz składania wniosków o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości Skarbu Państwa (od dnia 24 sierpnia 2012 r.).

Ponadto Wojewoda nie skierowała wystąpienia pokontrolnego do prezydenta Kielc, pomimo ujawnienia w trakcie kontroli Urzędu Miasta Kielce nieprawidłowości w ewidencjonowaniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie zapisami regulaminów ŚUW obowiązujących w badanym okresie (§ 69 ust. 5 pkt 25³, przed 1 października 2013 r. – § 69 ust. 5 pkt 27⁴, a przed 6 listopada 2012 r. – § 70 ust. 5 pkt 26⁵) do wspólnych zadań wydziałów, biur, i innych komórek organizacyjnych należy realizacja zadań Wojewody, w szczególności związanych ze sprawowaniem merytorycznego nadzoru oraz kontroli nad prawidłowym wykorzystywaniem dotacji celowych przekazywanych samorządom na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. [Dowód: akta kontroli str. 8]

Obowiązki Wojewody związane ze sprawowaniem kontroli i nadzoru nad realizacją przez j.s.t. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na podstawie ustaw zostały określone i przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu w regulaminach ŚUW, a także w regulaminach wewnętrznych poszczególnych komórek organizacyjnych. W rozdziale II regulaminów wewnętrznych Wydziału Polityki Społecznej (dalej: WPS) oraz Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości ŚUW (dalej: WIN) określono szczegółowy zakres zadań tych komórek organizacyjnych.

Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej przypisane komórkom organizacyjnym ŚUW zostały również określone w zakresach czynności osób pracujących w poszczególnych komórkach organizacyjnych Urzędu. [Dowód: akta kontroli str. 60-87]

W rozdziale II regulaminów ŚUW *Zasady kierowania pracą Urzędu*, obowiązujących w badanym okresie, zapisano, że Wojewoda przy pomocy Urzędu realizuje zadania wynikające ze sprawowania funkcji organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 8 i 10 regulaminu obowiązującego od 1 października 2013 r. *Urząd wykonuje zadania wynikające ze sprawowania przez Wojewodę funkcji, o których mowa w § 5 ust. 2, w szczególności w zakresie:*

- *sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach;*
- *kontrolowania wykonywania przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.*

Podobne zapisy zawarto w § 7 ust. 1 pkt 8 i 10 we wcześniej obowiązujących regulaminach ŚUW.

³ Regulamin ŚUW wprowadzony zarządzeniem nr 92/2013 z dnia 1 października 2013 r. Wojewody Świętokrzyskiego w sprawie ustalenia regulaminu ŚUW.

⁴ Regulamin ŚUW wprowadzony zarządzeniem nr 99/2012 z dnia 6 listopada 2012 r. Wojewody Świętokrzyskiego w sprawie ustalenia regulaminu ŚUW.

⁵ Regulamin ŚUW wprowadzony zarządzeniem nr 88/2010 z dnia 9 sierpnia 2010 r. Wojewody Świętokrzyskiego w sprawie ustalenia regulaminu ŚUW.

Zgodnie z § 11 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 obecnie obowiązującego regulaminu ŚUW, dyrektorzy wydziałów/biur, osoby kierujące innymi komórkami organizacyjnymi nadają ogólny kierunek działalności wydziałów /innych komórek organizacyjnych, koordynują ich działalność z działalnością innych wydziałów/innych komórek organizacyjnych oraz sprawują bezpośredni nadzór nad całokształtem pracy kierowanych przez siebie wydziałów/innych komórek organizacyjnych i są bezpośrednimi przełożonymi podległych im pracowników. W szczególności osoby określone w ust. 1 odpowiedzialne są przed Wojewodą za zgodne z prawem sprawowanie nadzoru nad organami samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu administracji rządowej na podstawie kryterium legalności, gospodarności i rzetelności.

Podobne zapisy zawarto w § 12 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 we wcześniej obowiązujących regulaminach ŚUW.

W rozdziale VIII regulaminów zawarto regulacje dotyczące organizacji działalności kontrolnej. Zapisano w nich m.in., że kontrola zewnętrzna wykonywana jest w stosunku do organów samorządu terytorialnego realizujących zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie ustaw lub porozumień zawartych z organami administracji rządowej.

Zasady nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego określono w rozdziale XII regulaminów. Zgodnie z § 61 ust. 6 obecnie obowiązującego regulaminu w ramach sprawowanego nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego wydziały realizują zadania odpowiadające działom administracji publicznej, przypisanym w Statucie oraz zadaniom przypisanym w Regulaminie Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego (w poprzednich regulaminach uregulowania te określono w § 62 ust. 6). [Dowód: akta kontroli str. 6, 7, 1289-1305]

Pisemne procedury, określające sposób i zasady wykonywania ustawowych uprawnień wojewody w zakresie sprawowania kontroli i nadzoru nad realizacją przez j.s.t. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, określa również zarządzenie nr 6/2012 Wojewody z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli zewnętrznej przez pracowników Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach w jednostkach samorządu terytorialnego, jednostkach organizacyjnych podporządkowanych Wojewodzie, przedsiębiorstwach państwowych dla których Wojewoda Świętokrzyski jest organem założycielskim oraz innych jednostkach i podmiotach organizacyjnych – w zakresie wynikającym z przyznanych Wojewodzie uprawnień kontrolnych (dalej: zarządzenie nr 6/2012). Powyższe zarządzenie zastąpiło obowiązujące uprzednio zarządzenie nr 122/2009 Wojewody z dnia 31 grudnia 2009 r. Procedury te określały m.in. zasady planowania kontroli z uwzględnieniem analizy ryzyka oraz czynniki jakie należy uwzględnić przy planowaniu oraz sporządzaniu programu kontroli. [Dowód: akta kontroli str. 657-690]

W ŚUW kontrole realizacji zadań z zakresu administracji rządowej przeprowadzane były na podstawie planów kontroli sporządzanych przez koordynatora kontroli zewnętrznych, którym w Urzędzie jest Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli. Zgodnie z zapisami regulaminów głównym zadaniem koordynatora jest opracowanie *Rocznego Planu Kontroli* zawierającego tematy kontroli, nazwy jednostek (podmiotów) kontrolowanych, nazwy jednostek kontrolujących oraz przewidywane terminy kontroli oraz sporządzenie sprawozdania z wykonania *Rocznego Planu Kontroli*. Plany kontroli zewnętrznych, które sporządzano na podstawie analiz i propozycji z wydziałów ŚUW były zatwierdzane przez Wojewodę. [Dowód: akta kontroli str. 7, 691-841, 1294, 1302]

Zagadnienia związane z realizacją przez j.s.t. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej były przedmiotem kontroli dokonywanych przez pracowników poszczególnych wydziałów ŚUW. Liczba zaplanowanych i wykonanych w latach 2011-2013 kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego wynosiła w:

- 2011 r.: plan – 215, wykonanie – 204 (95%);
- 2012 r.: plan – 231, wykonanie – 229 (99%);
- 2013 r.: plan – 192, wykonanie – 187 (97%).

W badanym okresie ŚUW prowadził również kontrole nie ujęte w planie kontroli (kontrole doraźne), tj.: 58 w 2011 r., 50 w 2012 r. i 69 w 2013 r. Kontrole doraźne zarządzane były przez Wojewodę i dyrektorów wydziałów w związku z wpływającymi skargami i wnioskami obywateli oraz poleceniami organów centralnych zlecającymi wykonanie kontroli. [Dowód: akta kontroli str.103]

Wybór tematów i jednostek kontroli poprzedzała analiza ryzyka. Opis dokonywanej analizy zawiera program kontroli oraz notatki na okoliczność ustalania planu kontroli. W przypadku realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, kontroli poddawane były przede wszystkim zadania gminy o charakterze obowiązkowym oraz zadania zlecone powiatom dotyczące realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie. Podczas ustalania planu kontroli brano pod uwagę:

- okres jaki upłynął od ostatniej kontroli,
- rzetelność przesyłanych sprawozdań,
- informacje o działaniach jednostek pochodzące z prowadzonego nadzoru,
- sygnały o nieprawidłowościach w działaniu jednostki pochodzące od obywateli bądź innych jednostek. Ponadto planowano i realizowano kontrole sprawdzające, których celem było zbadanie poziomu realizacji zaleceń pokontrolnych. [Dowód: akta kontroli str.1283-1284,1288]

Z wyjaśnień Renaty Segiecińskiej, zastępcy dyrektora WPS wynika m.in., że zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wynikające z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁶ kontrolowane są przez WPS dopiero od 2012 roku. W roku 2012 zadania te realizowały jedynie 3 jednostki, podjęto więc decyzję, iż rocznie poddana kontroli w tym zakresie zostanie jedna jednostka. Również w bieżącym roku kontroli w tym zakresie poddana zostanie jedna jednostka. Mając na uwadze fakt zwiększenia liczby jednostek realizujących zadania zlecone w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie w roku 2014 do 8, przewidziano zwiększenie liczby kontroli w następnych latach. Głównymi kryteriami wyboru jakim i kierowali się kontrolujący w wyborze jednostek były dotychczasowa liczba lat realizacji zadań zleconych przez daną jednostkę i wysokość przyznanej decyzją dotacji. Oddział Nadzoru nad Realizacją Zadań Samorządu Gminnego WPS przeprowadza kontrole problemowe i kompleksowe w ośrodkach pomocy społecznej dotyczące m.in. usług specjalistycznych. W pierwszej kolejności zawsze brano pod uwagę te ośrodki, w stosunku do których Oddział powziął informacje o nieprawidłowościach w ich funkcjonowaniu oraz działaniu zatrudnionych pracowników (np. telefony od klientów, błędnie i nieterminowo sporządzane sprawozdania). Jeżeli np. skarga od klienta na działanie ośrodka pomocy społecznej dotyczy nieprawidłowości w wykonywaniu zadań w zakresie pomocy społecznej, wówczas Oddział przeprowadza w zakresie wynikającym ze skargi kontrolę doraźną. Następnie zawsze pod uwagę brany jest okres od ostatnio przeprowadzonej kontroli. [Dowód: akta kontroli str. 104-105, 527-653, 1280-1284, 1280-128e]

Odnośnie wyboru tematów i jednostek do kontroli w zakresie prawidłowości gospodarowania przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa wicedyrektor WIN Halina Michałowska-Wróblewska wyjaśniła: *Jedynym kryterium wyboru konkretnego starostwa, w którym przeprowadzona miała być kontrola, był wpływ czasu od ostatniej kontroli, co pozwalało na sukcesywne, w miarę cykliczne, kontrolowanie wszystkich starostw z terenu województwa świętokrzyskiego. Ponadto w toku działań poprzedzających kontrolę dokonywana była analiza przedkontrolna, w trakcie której analizowano:*

- *wyniki poprzedniej kontroli,*
- *uwagi i wnioski a także zalecenia pokontrolne dotyczące poprzedniej kontroli,*
- *nadesłane przez starostę roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za okres, którego planowana kontrola miała dotyczyć (samo sprawozdanie weryfikowane było w toku kontroli),*
- *zarządzenia Wojewody Świętokrzyskiego wydane w związku z wyrażeniem zgody na rozdysponowanie w myśl art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa z terenu kontrolowanego*

⁶ Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

powiatu za okres, którego planowana kontrola miała dotyczyć. [Dowód: akta kontroli str. 106, 107]

Wszystkie przeprowadzone kontrole posiadały ten sam zakres tematyczny: prawidłowość gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w związku z czym w toku każdej z kontroli ocenie podlegały te same zagadnienia, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień, w stosunku do których poprzednia kontrola w danym starostwie wykazała uchybienia. Realizacja wniosków i zaleceń pokontrolnych monitorowana była przez Wojewodę poprzez zobowiązywanie danego starosty do przekazania informacji, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, a także o podjętych w tym zakresie działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. W każdym przypadku Wojewoda otrzymywał informację w tym zakresie i włączana ona była do akt kontroli. Ponadto działania starosty, wskazane w tej informacji, weryfikowane były w toku kolejnej kontroli przeprowadzanej w danym starostwie. [Dowód: akta kontroli str. 412-500]

W badanym okresie przeprowadzono trzy zadania audytu wewnętrznego, które swoim zakresem obejmowały realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, tj.:

- 1) Realizacja zadań z zakresu ewidencji ludności i dowodów osobistych – audyt w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców ŚUW wykazał przekraczanie terminów sporządzania wystąpień pokontrolnych określonych w procedurach wewnętrznych Urzędu, nieobjęcie kontrolą pełnego zakresu zadań realizowanych przez organy gmin i urzędy stanu cywilnego, nieobjęcie kontrolą wszystkich jednostek w przyjętym cyklu kontroli oraz niedotrzymanie terminów sporządzania protokołów z kontroli zewnętrznych;
- 2) Wywłaszczanie nieruchomości – audyt który przeprowadzono w Wydziale Infrastruktury i Geodezji wykazał prawidłową realizację zadań w zakresie wywłaszczania nieruchomości;
- 3) Realizacja zadań z zakresu prawa geodezyjnego i kartograficznego – audyt w Wydziale Infrastruktury i Geodezji wykazał prowadzenie czynności kontrolnych pomimo upływu terminu ważności upoważnienia do kontroli, nieaktualne opisy stanowisk w Oddziale Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego oraz w Wieloosobowym Stanowisku ds. Katastru i Scaleń Gruntów Rolnych, a także niepełne i nieaktualne informacje w Biuletynie Informacji Publicznej ŚUW.

W latach 2011-2013 Wydział Organizacji i Kadr przeprowadził trzy kontrole wewnętrzne obejmujących swoim zakresem realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej:

- 1) w 2011 r. przeprowadzono kontrolę w WPS w zakresie prawidłowości planowania i podziału środków na realizację zadań zleconych oraz dofinansowanie zadań własnych jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości;
- 2) w 2012 r. przeprowadzono kontrolę w WPS w zakresie realizacji zadań nałożonych na Wojewodę przepisami ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Kontrolą objęto: sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowanych przez samorząd gminny, powiatowy i województwa, (tj. monitorowanie, wspomaganie, kontrolowanie), przeprowadzanie kontroli realizacji zadań przeciwdziałania przemocy w rodzinie, sposób monitorowania zjawiska przemocy w rodzinie oraz opracowanie materiałów instruktażowych, zaleceń, procedur postępowania interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych związanych z przemocą w rodzinie dla osób realizujących te zadania. Działania WPS oceniono *pozytywnie z uchybieniami*. Zalecenia dotyczyły: stosowania identycznej podstawy prawnej w ramach jednej kontroli, zamieszczania na dokumentach pokontrolnych nagłówka pisma z szablonem Wojewody i zamieszczania dokumentów pokontrolnych w BIP.
- 3) w 2013 r. przeprowadzono kontrolę w WPS w zakresie realizacji przez j.s.t. zadań, w tym dotyczących jakości działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz jakości usług, dla których minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego

określił właściwe standardy opieki i wychowania, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników w tych jednostkach z wymaganymi kwalifikacjami. Kontrola wykazała jedynie uchybienia dotyczące głównie dokumentowania ustaleń w trakcie kontroli.

Wnioski i zalecenia z audytów i kontroli wewnętrznych zostały zrealizowane. [Dowód: akta kontroli str. 235-308, 968,971]

Wydział Organizacji i Kadr prowadzi w formie pisemnej *Analizę skarg i wniosków rozpatrzonych i załatwionych przez wydziały/biura ŚUW*. Liczba skarg obywateli na działania j.s.t. w zakresie realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i sposób postępowania z nimi, wg wydziałów ŚUW, kształtowały się następująco:

1) WIN – w 2013 r. do byłego Oddziału Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego wpłynęły dwie takie skargi (w I kwartale na realizację zadań starostwa włoszczowskiego i w III kwartale na pracę starostwa jędrzejowskiego), które dotyczyły realizacji zadań rządowych z zakresu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷. Przedmiot skargi został ujęty przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, w prowadzonych przez niego kontrolach;

2) do Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli w kwietniu 2013 r. wpłynęła jedna skarga, która zawierała zarzuty naruszenia przez burmistrza miasta i gminy Busko-Zdrój ustawowej procedury przy wydawaniu decyzji o wygaśnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2011-2012. Zbadanie zasadności złożonej skargi było przedmiotem kontroli doraźnej przeprowadzonej przez pracowników Oddziału Kontroli i Nadzoru ŚUW;

3) do WPS:

- z zakresu świadczeń rodzinnych: w 2011 r. wpłynęły trzy skargi, w 2012 r. dwie skargi, natomiast w 2013 r. jedna skarga. Zasadność skarg była przedmiotem kontroli;
- z zakresu prowadzenia i rozwoju infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi wpłynęły dwie skargi w 2012 r., które przekazano wg właściwości miejscowej Radzie Powiatu w Pińczowie;
- z zakresu przyznawania i wypłacania zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z kłęską żywiolową lub ekonomiczną w 2011 r. wpłynęły dwie skargi (bezzasadne), natomiast w 2012 r. jedna skarga (również bezzasadna);

4) do Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wpłynęły:

- w 2011 r. dwie skargi z zakresu rejestracji stanu cywilnego, oraz pięć skarg z zakresu spraw uregulowanych ustawą z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁸;
- w 2012 r. trzy skargi z zakresu spraw uregulowanych ustawą o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz jedna skarga w tym zakresie w 2013 r.

Sprawy podnoszone w ww. skargach zostały zbadane w trakcie prowadzonych kontroli. [Dowód: akta kontroli str. 309-349, 977]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2006 r, Nr 139, poz. 993 ze zm.

2. Sprawowanie kontroli i nadzoru przez Wojewodę nad realizacją wybranych zadań zleconych⁹

Opis stanu faktycznego

Na terenie województwa świętokrzyskiego funkcjonuje 14 powiatów oraz 102 gminy. W okresie objętym kontrolą specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi świadczyło: 36 gmin w 2011 r., 40 gmin w 2012 r. oraz 41 gmin w 2013 r.

W związku z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczących specjalistycznych usług opiekuńczych realizowanych przez j.s.t., przy WPS został powołany zespół ds. algorytmów złożony z przedstawicieli WPS oraz ośrodków pomocy społecznej (dalej: OPS), który analizował i dokonywał podziału środków finansowych za realizację zadań zleconych w danym roku. Informacje te przekazywano do wszystkich j.s.t. Ocen i analiz dokonywano na podstawie informacji z przeprowadzanych kontroli i żądanej w trakcie czynności kontrolnych dokumentacji, w oparciu o którą ośrodek przyznaje specjalistyczne usługi opiekuńcze (wywiad środowiskowy, dokumenty potwierdzające dochody, zaświadczenie lekarskie od lekarza psychiatry lub neurologa, decyzja). WPS opracował wewnętrzne dokumenty pozwalające na regularne (comiesięczne) monitorowanie i analizowanie sposobu wydatkowania środków finansowych przez samorządy gminne z przeznaczeniem na specjalistyczne usługi opiekuńcze. Opracowano tabelę dotyczącą analizy miesięcznej realizacji specjalistycznych usług opiekuńczych oraz sporządzono szablon analizy, w którym wskazywano informacje m.in. w zakresie:

- aktualnej liczby środowisk¹⁰,
- liczby godzin usług specjalistycznych przyznanych decyzją administracyjną,
- liczby zrealizowanych godzin,
- osoby realizującej usługi (opiekunka, pielęgniarka, pracownik socjalny, psycholog itp.),
- wykorzystania czasu pracy pracowników wykonujących usługi specjalistyczne zatrudnionych na umowę o pracę.

Zespół ds. algorytmów opracował algorytm polegający na tym, że Wojewoda po dokonaniu analizy wniosku przekazanego przez OPS przyznaje środki w wysokości 550 zł, a w przypadku autyzmu – 800 zł na środowisko. Z wyjaśnień zastępcy dyrektora WPS – Renaty Segiecińskiej wynika, że jednakowa dla wszystkich kwota wynika z tego, że WPS nie różnicuje środowisk ze względu na ich charakter np. wiejskie, miejskie. Przy analizie zasadności wniosku brane jest pod uwagę, czy wykorzystane zostały wszystkie inne możliwości uzyskania świadczeń i działań na rzecz ww. osób w ramach innych systemów (zdrowia i edukacji). Wobec powyższego kierownik OPS wnioskujący o środki zobowiązany został do samodzielnego decydowania w procesie wydawania decyzji administracyjnych co do liczby godzin świadczonych na rzecz danego środowiska. [Dowód: akta kontroli str. 353-356, 981-982]

WPS na bieżąco monitorował za pomocą opracowanych zestawień tabelarycznych sposób wydatkowania środków przez OPS tzn.: liczbę godzin przyznanych i zrealizowanych, realizatora usługi i czas wykorzystania usługi. Dodatkowo OPS sporządzają kwartalnie sprawozdania z realizacji usług (liczba osób korzystających z usług, liczba świadczeń, kwota wydatkowana na usługi, liczba osób w rodzinie). Wydział generuje również sprawozdania roczne. Z rocznych sprawozdań wynika, że w roku 2011 najwyższa stawka godzinowa wyniosła 82 zł, najniższa stawka godzinowa wyniosła 10 zł, natomiast średnia stawka w województwie wyniosła 26 zł, w 2012 roku najwyższa stawka godzinowa wyniosła 69 zł, najniższa stawka – 11 zł, średnia stawka godzinowa dla województwa wyniosła 25 zł. W 2013 r. najwyższa stawka godzinowa wyniosła 70 zł, najniższa 13 zł, średnia stawka

⁹ Badaniami kontrolnymi objęto realizację zadań zleconych j.s.t. z zakresu administracji rządowej ustawami: z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) – zadanie realizowane przez starostów, o ujawnieniu – zadanie realizowane przez starostów, o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – zadania realizowane przez powiaty, z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) – w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi (zadanie realizowane przez gminy).

¹⁰ Rodzina lub gospodarstwo domowe, w którym przebywa osoba (dorosły lub dziecko), dla którego niezbędne są specjalistyczne usługi opiekuńcze.

godzinowa w województwie wyniosła 27 zł. Na wysokość stawki wpływ mają: kto realizuje usługi (firma zewnętrzna czy pracownicy zatrudnieni w OPS, czy osoby zatrudnione na umowę zlecenie), kto bezpośrednio realizuje usługi (pielęgniarka, rehabilitant, pracownik socjalny, psycholog, psychiatra, pedagog ze specjalizacją w zakresie autyzmu), gdzie są realizowane – miasto/wieś (chodzi o dostępność do specjalistów). [Dowód: akta kontroli str. 982]

Wnioski z kontroli, które zawarte były w protokołach z kontroli oraz wydanych zaleceniach omawiano na corocznych spotkaniach z kadrą kierowniczą ośrodków pomocy społecznej i środowiskowych domów samopomocy organizowanych przez WPS. W 2011 r. odbyły się trzy takie spotkania, w 2012 r. – dwa, natomiast w 2013 – trzy. Ponadto w roku 2011 WPS zorganizował wspólne spotkanie kierowników OPS z wójtami, burmistrzami i prezydentami miast, dotyczące realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹¹.

Wnioski przekazywane były wszystkim jednostkom. Wyniki z analizy były omawiane na spotkaniach – naradach z kierownikami OPS. Do niektórych jednostek były kierowane pisma o wyjaśnienie dotyczące sposobu realizacji specjalistycznych usług opiekuńczych. [Dowód: akta kontroli str. 523-653]

OPS, które występowały do Wojewody o przyznanie dodatkowych środków finansowych na realizację specjalistycznych usług opiekuńczych otrzymywały je zgodnie ze złożonymi zapotrzebowaniami. Wg wyjaśnień zastępcy dyrektora WPS, *nie wystąpiły przypadki odmowy świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych. Wojewoda Świętokrzyski podejmował działania mające na celu zwiększenie środków finansowych na realizację specjalistycznych usług opiekuńczych. W przypadku braków środków finansowych, WPS występował do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o dodatkowe środki uruchamiane z rezerw celowych. Z przeprowadzonych kontroli oraz ze sprawozdań wynika, iż poziom specjalistycznych usług opiekuńczych jest niski. Spowodowane jest to ograniczeniem środków finansowych z budżetu państwa oraz brakiem, szczególnie w małych miejscowościach, specjalistycznej kadry, która mogłaby świadczyć te usługi. W 2012 r. WPS na spotkaniu z kadrą kierowniczą ośrodków zwrócił się z prośbą o zgłaszanie potrzeb w zakresie specjalistycznych usług opiekuńczych. Z informacji ośrodków wynikało, że jest mało specjalistów w tym zakresie i nie występują takie potrzeby.* [Dowód: akta kontroli str. 351]

Wojewoda dokonywał również analizy i oceny prawidłowości realizacji zadań zleconych z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Analizą obejmowano wszystkie jednostki realizujące te zadania. Głównym narzędziem prowadzonych analiz były sprawozdania z realizacji tych zadań. Dane dotyczące realizacji zadań zleconych pochodzą ze sprawozdań resortowych:

- PRZEMOC – Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie;
- Sprawozdanie merytoryczne dotyczące realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie;
- Sprawozdanie z realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie (zbierane za lata 2012 oraz 2013);;
- sprawozdanie jednorazowe dotyczące liczby uczestników programów korekcyjno-edukacyjnych, średniej długości trwania programu oraz średniego kosztu programu na jednego uczestnika.

W oparciu o analizę sprawozdawczości opracowano „Materiały instruktażowe dla podmiotów prowadzących programy korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy w rodzinie”. Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia w Kielcach (dalej: SOW) corocznie przedkładał plan pracy na bieżący rok, zawierający m.in. kalkulację budżetu jednostki.

Na terenie województwa świętokrzyskiego funkcjonuje tylko jeden specjalistyczny ośrodek wsparcia, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zdaniem zastępcy dyrektora WPS Renaty Segiecińskiej utrudnia to korzystanie

¹¹ Dz. U. z 2013 r. Nr 135 ze zm.

z jego fachowej pomocy przez osoby doznające przemocy w rodzinie. W wyniku konsultacji z OPS zgłaszającymi potrzebę rozbudowy specjalistycznego wsparcia dla osób doznających przemocy w rodzinie, oraz chęci utworzenia tego typu placówki na terenie powiatu opatowskiego, zgłoszonej przez starostę opatowskiego, Wojewoda wystąpił pismem z dnia 8 października 2013 r. do podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zabezpieczenie w budżecie państwa środków na uruchomienie drugiego SOW w województwie świętokrzyskim. Prośbę umotywowano faktem, iż faktyczne potrzeby przekraczają możliwości co do liczby miejsc jakie posiada SOW. W odpowiedzi z 30 października 2013 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej podała, że *nie przewiduje się utworzenia kolejnej takiej placówki z powodu braku środków finansowych na ten cel.*

W 2012 r. i 2013 r. Wojewoda wystosowywał pisma do wszystkich 14 powiatów, przypominające o realizacji zadań zleconych oraz warunkach i zasadach realizacji tych zadań. Do pisma załączono informacje dotyczące możliwości oraz deklaracji zgłoszenia się do realizacji zadań zleconych. W 2011 i 2012 r. programy korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy domowej prowadziły jedynie trzy jednostki samorządu terytorialnego, w roku 2013 zadania te realizowało już sześć powiatów, a w roku 2014 realizuje je osiem powiatów. Wzrost liczby podmiotów realizujących oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne zwiększył zapotrzebowanie na środki finansowe przeznaczone na ten cel. W dniu 19 czerwca 2013 r. dyrektor WPS wystąpił do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zwiększenie dotacji na realizację programów korekcyjno-edukacyjnych. Z uwagi na niewystarczające środki na realizację programów korekcyjno-edukacyjnych Wojewoda opracował algorytm, według którego rozdzielane są dostępne w budżecie środki finansowe. Algorytm bierze pod uwagę planowaną liczbę uczestników programu oraz liczbę godzin przeznaczonych na pracę z każdym uczestnikiem programu.

W ŚUW opracowano *Materiały instruktażowe dla podmiotów prowadzących programy korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy w rodzinie*, które zostały przesłane do jednostek realizujących zadanie oraz zostały zamieszczone na stronach Urzędu w celu wykorzystania przez kolejne jednostki chcące przystąpić do jego realizacji.

Ponadto dyrektor WPS wystosował w 2013 r. pismo do prezesa Sądu Okręgowego w Kielcach oraz prezesów sądów rejonowych w województwie świętokrzyskim z prośbą o częstsze obligowanie sprawców przemocy w rodzinie do udziału w programach korekcyjno-edukacyjnych. [Dowód: akta kontroli str. 350-363, 978-982, 1073-1082]

Liczba osób, które zostały objęte programami korekcyjno-edukacyjnymi wyniosła: 144 w 2011 r., 167 w 2012 r. i 202 w 2013 r. Liczba osób, które przystąpiły do programu korekcyjno-edukacyjnego i go ukończyły wyniosła odpowiednio: 36, 27 i 21. Wydatki na realizację programów wyniosły odpowiednio: 56 tys. zł, 61 tys. zł i 59 tys. zł.

Liczba osób korzystających z pomocy SOW wyniosła: 1.661, 1.697 i 1677. Środki przekazane na działalność wyniosły odpowiednio: 405 tys. zł, 403 tys. zł oraz 733 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 1287]

Z wyjaśnień dyrektora WIN Haliny Michałowskiej-Wróblewskiej wynika, że analizy i oceny prawidłowości realizacji zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie dotyczącym gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa dokonywane były w toku kontroli problemowych prowadzonych w poszczególnych starostwach. W trakcie tych kontroli kontrolerzy żądali dokumentów źródłowych, a także dokonywali analizy rejestrów i zestawień prowadzonych w formie elektronicznej, które mogły przyczynić się do oceny prawidłowości gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Ocena zaś wraz z wnioskami zawarta była w wystąpieniu pokontrolnym. Prawidłowość gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa podlegała ocenie również w oparciu o roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami zasobu, przekazywane Wojewodzie na podstawie art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Opracowany został specjalny szablon, corocznie przekazywany starostom przez Wojewodę, dzięki czemu dane i informacje przekazywane przez starostów zostały ujednoczone. Pozwoliło to na porównywanie efektywności starostów, co wykorzystywane było m.in. przy planowaniu

podziału dotacji celowych na kolejny rok, jak również do oceny realizacji poszczególnych zadań w ramach budżetu zadaniowego. Dla oceny realizacji poszczególnych zadań w ramach budżetu zadaniowego, pozyskiwane były dodatkowe informacje w zakresie wpływów i wydatków związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa bezpośrednio od starostów, jak również z Wydziału Finansów i Budżetu ŚUW. Informacje te wykorzystywane były do oceny realizacji mierników przyjętych w budżetowaniu zadaniowym, jak również służyły za podstawę gospodarowania środkami przeznaczonymi na ten cel, w tym również przyznawania dodatkowych środków finansowych oraz występowania o zwiększenie dotacji na tego rodzaju zadania. Dane zawarte w tych informacjach służyły również do oceny zaawansowania prac mających na celu regulację stanów prawnych nieruchomości. W trakcie roku część powiatów wniosowała o wyższe kwoty środków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej niż zostały im przydzielone na dany rok, jak również o zmniejszenie planu przyznanych im środków (szczególnie w rozdziale 71014 *Opracowania geodezyjne i kartograficzne*) oraz z powodu niewykonania planu wydatków przekazywały środki do blokady. Ponadto w trakcie roku dokonywano zwiększeń jak również zmniejszeń środków na realizację zadań, wszystkie wnioski o zwiększenie były uzasadnione i udokumentowane. Środki na zwiększenia pochodziły z rezerw celowych budżetu oraz z proponowanych przez powiaty zmniejszeń. W wyniku analizy stwierdzono, iż nie wszyscy starostowie posiadali kompletne i rzetelne dane o nieruchomościach Skarbu Państwa, którymi gospodarowali, a plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa sporządzane były w sposób nieprecyzyjny i ogólnikowy, co z kolei miało negatywny wpływ na jakość i prawidłowość podejmowanych przez nich działań. Wiązało się to również z brakiem dostatecznej wiedzy w zakresie środków finansowych, niezbędnych do ich realizacji. Informacje w tym zakresie przekazywane były poszczególnym starostom w szczególności w wystąpieniach pokontrolnych. Wszyscy starostowie z terenu województwa świętokrzyskiego występowali do sądów rejonowych ze stosownymi wnioskami o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości Skarbu Państwa. Z danych przekazanych do Wojewody przez starostów wynika, że do dnia kontroli starostowie nie wystąpili z wnioskami w stosunku do 13.022 nieruchomości. Na chwilę obecną nie jest możliwym zarówno określenie terminu zakończenia w poszczególnych starostwach procesu ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa jak i wskazanie, jakie środki finansowe są na ten cel niezbędne. W zakresie dotyczącym spraw uregulowanych w dziale III ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności dotyczących wywłaszczenia i zwrotów nieruchomości, ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości oraz odszkodowań związanych z utratą lub ograniczeniem praw do nieruchomości, analiza i ocena prawidłowości realizacji zadań następowała każdorazowo w toku postępowań odwoławczych dotyczących ww. zagadnień, w których Wojewoda był organem II instancji. W toku tych postępowań odwoławczych Wojewoda szczegółowo analizował stan prawny i faktyczny sprawy, i niezależnie od zarzutów podnoszonych w odwołaniu, ocenił całość postępowania prowadzonego przez konkretnego starostę, w razie potrzeby wskazując uchybienia i wątpliwości, a także wskazując działania, jakie należy podjąć, celem prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto w grudniu 2012 r. sporządzone zostało opracowanie pn. „Wykonywanie zadań organu II instancji w sprawach ograniczania prawa własności nieruchomości w okresie od 01.01.2011r. do 30.06.2012r.” prezentowane na Zespole Doradców Wojewody, w ramach którego zawarta została szczegółowa informacja o zakresie wykonania ww. zadań, realizowanych przez ówczesny Wydział Infrastruktury i Geodezji ŚUW w Kielcach. [Dowód: akta kontroli str. 364-401]

Wojewoda posiadał informacje o liczbie i powierzchni nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste wg poszczególnych 14 starostw. Łączna liczba nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa wyniosła wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. – 12.736 (4.415,1230 ha), 2011 r. – 20.164 (35.535,3465 ha), 2012 r. – 17.622 (13.594,0431 ha), 2013 r. – 13.859 (7.147,1660 ha).

Łączna liczba nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste wyniosła wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. – 15.006 (10.116,5347 ha), 2011 r. – 15.944

(10.385,4943 ha), 2012 r. – 16.411 (10.320,9680 ha), 2013 r. – 16.591 (16.972,2478 ha).
[Dowód: akta kontroli str. 402, 403]

W wykazach nieruchomości sporządzonych na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnieniu¹² (19 maja 2009 r.) nie ujęto nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t. z terenu województwa świętokrzyskiego.

Jak wyjaśniła dyrektor WIN Halina Michałowska Wróblewska, dane takie podano i we wszystkich kolumnach tego wiersza wpisana została liczba zero, gdyż liczba taka wynika z wygenerowanego w systemie IPE¹³ zbiorczego zestawienia na datę 19 maja 2009 r. Powodem zaś tego, że w systemie IPE brak było danych była okoliczność, iż skutkiem braku precyzyjnych uregulowań prawnych starostowie przekazywali do wojewody wykazy sporządzone w różnych wersjach, np. w wersji papierowej, w wersji elektronicznej, jako pliki WORD lub EXCEL, co uniemożliwiło ich bezpośrednie zasilenie do systemu IPE. Zasilenie systemu IPE mogło bowiem nastąpić jedynie w sytuacji, gdy dany wykaz sporządzony został wg szablonu przygotowanego przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GUGiK), co jednak nastąpiło w terminie, w którym poszczególni starostowie prace nad sporządzeniem wykazu mieli na tyle zaawansowane, że z szablonu tego nie skorzystali. Podobnie również informacja o przygotowaniu tego szablonu nie została upowszechniona przez GUGiK. Zatem na dzień 19 maja 2009 r. w systemie IPE dla Starostw: Kazimierskiego i Pińczowskiego zestawienie nr 6 zawierało liczby 0. Odwoływanie się przez tut. urząd do systemu IPE jest natomiast uzasadnione faktem, że o ile wykazy, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dn. 7 września 2007 r. przekazywane były materialnie do wojewody, o tyle uzupełnienia, o których mowa w art. 1 a ustawy „fizycznie” nie były przekazywane do wojewody, gdyż zgodnie z ww. przepisem przekazanie wojewodzie następowało za pośrednictwem infrastruktury technicznej (IPE), co sprowadzało się do faktycznego zasilenia systemu IPE bezpośrednio przez starostę (...), a wojewoda jedynie miał możliwość weryfikacji, czy czynność taka została dokonana, a w konsekwencji oceny, jakie skutki w liczbie nieruchomości (działek) w systemie IPE ona wywołała, nie mając jednocześnie wiedzy, ile faktycznie działek (nieruchomości) obejmował sam wykaz. Jest to istotne dlatego, że z powodów nieprawidłowego wypełnienia wykazu istnieje możliwość, iż nie wszystkie działki zawarte w uzupełnieniu wykazu do systemu IPE były importowane.
[Dowód: akta kontroli str. 404, 1172, 1173]

Stan nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t. na dzień sporządzenia uzupełnienia wykazu sporządzanego na podstawie art. 1a ust. 1 ustawy o ujawnieniu, tj. na 19 maja 2013 r. wynosił: według katastru nieruchomości liczba działek ewidencyjnych – 225.682 o powierzchni 369.089,7302 ha, liczba nieruchomości 48.551, natomiast według ksiąg wieczystych liczba nieruchomości – 20.133 o powierzchni 114.276,6328 ha. [Dowód: akta kontroli str. 404]

Wojewoda posiadał informacje o działaniach podjętych przez starostwa na rzecz uregulowania w księgach wieczystych (KW) stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, przy czym źródłem tych danych są informacje pochodzące od starostów, wg stanu na dzień 5 czerwca 2014 r.:

- wystąpiono z wnioskiem o ujawnienie w KW prawa własności Skarbu Państwa dla 6.767 działek o powierzchni 5.626,7023 ha i 1.864 nieruchomości o powierzchni 15.452,1082 ha;
- nie wystąpiono z wnioskiem o ujawnienie w KW prawa własności Skarbu Państwa dla 9.334 działek o powierzchni 7.406,5975 ha i 5.635 nieruchomości o powierzchni 7.406,5975 ha;

¹² Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnianiu właścivi starostowie, w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, sporządzą i przekażą właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wykaz nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego, a także niestanowiących własności Skarbu Państwa albo własności jednostek samorządu terytorialnego i niepozostających w posiadaniu ich właścicieli, nieruchomości zabudowanych, w których lokale zajmowane są przez osoby objęte przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

¹³ Integrująca Platforma Elektroniczna.

- wystąpiono do sądu z wnioskiem o stwierdzenie nabycia przez Skarb Państwa własności 221 działek o powierzchni 92,2111 ha i 143 nieruchomości o powierzchni 91,5591 ha;
- nie wystąpiono do sądu z wnioskiem o stwierdzenie nabycia własności Skarbu Państwa dla 15.662 działek o powierzchni 6.829,9154 ha i 7.387 nieruchomości o powierzchni 6.719,9156 ha;
- wystąpiono o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości, dla których nie była prowadzona dla 7.262 działek o powierzchni 9.768,3948 ha i 1.661 nieruchomości o powierzchni 9.768,3948 ha;
- prowadzone są postępowania sądowe dotyczące regulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa (np. dotyczące uzgodnienia treści KW z rzeczywistym stanem prawnym lub w sprawie stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa) dla 121 działek o powierzchni 41,5335 ha i 60 nieruchomości o powierzchni 41,5335 ha. [Dowód: akta kontroli str. 405]

WIN prowadził kontrole obejmujące zarówno realizację zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu. W latach 2011-2013 skontrolowano 13 starostw, z tego sześć w 2011 r., cztery w 2012 r. i trzy w 2013 r. Problematykę wynikającą z ustawy o ujawnieniu uwzględniono w czterech kontrolach (w jednej z 2011 r. i w trzech z 2012 r.) [Dowód: akta kontroli str. 409-411, 1202]

Przyczyną niewielkiej liczby przeprowadzonych kontroli, jak wyjaśniła dyrektor WIN Halina Michałowska-Wróblewska, była m.in. zbyt mała obsada kadrowa WIN. [Dowód: akta kontroli str. 1168]

WPS w badanym okresie przeprowadził 28 kontroli w zakresie świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz dwie kontrole w zakresie tworzenia i prowadzenia specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowania i realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. [Dowód: akta kontroli str. 501, 503]

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora WPS Renaty Segiecińskiej, w zakresie przyczyn niewielkiej liczby kontroli dotyczących zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w zakresie tworzenia i prowadzenia specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowania i realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, wynika m.in., że do roku 2012 zadania zlecone wynikające z zakresu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie realizowały jedynie trzy jednostki samorządu terytorialnego, w związku z czym położono nacisk na kontrole zadań własnych wynikających z tejże ustawy. Jednocześnie starano się kontrolować w zakresie zadań zleconych corocznie jedną jednostkę, tak aby każda z nich była kontrolowana raz na trzy lata zgodnie z wymogami ustawy o pomocy społecznej. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie¹⁴ w sposób szczegółowy określa kwalifikacje osób, które mogą prowadzić czynności kontrolne z zakresu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz kwalifikacje Wojewódzkiego Koordynatora Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Od tych osób wymagane są specjalistyczne kwalifikacje, które pozwalają im zrozumieć specyfikę kontrolowanego obszaru. Wojewódzki Koordynator powołany został w dniu 1 czerwca 2011 r. Po zapoznaniu się z systemem przeciwdziałania przemocy w rodzinie i opracowaniu planu kontroli podjął czynności kontrolne. W lutym 2012 r. za porozumieniem stron została rozwiązana umowa z osobą pełniącą funkcję koordynatora. Od tego czasu Urząd poszukiwał osoby spełniającej wymagania dla tego stanowiska. Z uwagi na brak na rynku pracy specjalistów z zakresu przeciwdziałania przemocy, we wrześniu 2012 r. podjęto decyzję o przeszkoleniu jednego z pracowników WPS w tym zakresie. W dniu 1 grudnia 2012 r. został powołany nowy Wojewódzki Koordynator Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. W związku z powyższym w roku 2012 nie

¹⁴ Dz. U. Nr. 126, poz. 718.

przeprowadzono żadnej kontroli zadań zleconych z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Pomimo braku prowadzenia w 2012 r. kontroli w ww. zakresie nadzór nad samorządami powiatowymi w obszarze realizacji art. 6 ust. 4 przedmiotowej ustawy był nadal prowadzony przez inne komórki organizacyjne Urzędu. W 2012 roku opracowano nowy system podziału środków na realizację programu korekcyjno-edukacyjnego, który obowiązuje od stycznia 2013 roku. Dotacja otrzymana z budżetu państwa była dzielona na powiaty, które zgłosiły chęć realizacji programów, według liczby planowanych osobogodzin (iloraz planowanej liczby uczestników i liczby godzin pełnego programu na jednego uczestnika). [Dowód: akta kontroli str. 655-656, 1276-1278]

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora WPS Renaty Segiecińskiej wynika m.in., że pracownicy Oddziału Nadzoru nad Realizacją Zadań Samorządu Gminnego pod koniec każdego roku kalendarzowego dokonują wyboru jednostek pomocy społecznej, w których należy przeprowadzić kontrolę w roku następnym. Pod uwagę brany był okres jaki upłynął od ostatniej kontroli, informacje o działaniach pochodzące z prowadzonego nadzoru oraz informacje ze skarg klientów wnoszonych do Wojewody. Powyższe było dokumentowane w planie kontroli na kolejny rok. Przed każdą zaplanowaną kontrolą sporządzany jest program kontroli, którego częścią jest analiza przedkontrolna, zawierająca informacje na temat wyników poprzednio prowadzonego postępowania kontrolnego i jego wyników, świadczonych przez daną jednostkę usług, katalogu realizowanych zadań.

WPS wytypował do kontroli Starostwo Powiatowe w Końskich i SOW. Starostwo wytypowano ze względu na fakt, iż w latach 2010-2012 jednostka otrzymywała dotację w wysokości 26.660 zł z przeznaczeniem na realizację programów korekcyjno-edukacyjnych. Dane wykazywane przez jednostkę kontrolowaną w sprawozdaniach resortowych *MPiPS Przemoc* w latach 2010-2012 prezentowały dysproporcje w zakresie liczby uczestników programu korekcyjno-edukacyjnego. W przypadku SOW, zakres działalności jednostki oraz standard świadczonych usług znacznie wykraczał poza katalog form pomocy świadczonej przez ośrodki interwencji kryzysowej i z tego względu ww. jednostka została włączona do planu kontroli w 2011 r. [Dowód: akta kontroli str. 501-503, 527-536]

W zakresie sprawdzenia wydanych zaleceń pokontrolnych w stosunku do jednostek realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, nie prowadzono kontroli sprawdzających. Przyczyną powyższego, wg wyjaśnień zastępcy Dyrektora WPS Renaty Segiecińskiej, było:

- nieujawnienie nieprawidłowości, w związku z powyższym nie kierowano zaleceń pokontrolnych w przypadku kontroli SOW;
- kontrola doraźna w Starostwie Powiatowym w Końskich w zakresie sposobu realizacji programu korekcyjno-edukacyjnego i wydatkowania dotacji na ten cel ujawniła, iż przekazane środki na realizację programu korekcyjno-edukacyjnego zostały w 2012 r. wykorzystane niezgodnie z ich przeznaczeniem. W związku z powyższym Wojewoda wystąpił do starosty koneckiego o zwrot całości dotacji, wraz z odsetkami, zgodnie z art. 169 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵. Całość dotacji wraz z należnymi odsetkami została zwrócona przez powiat konecki z zachowaniem terminu określonego przez Wojewodę. W związku z powyższym zalecenie uznano za zrealizowane. [Dowód: akta kontroli str. 104, 501-522, 527-552]

W zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa szczegółowym badaniem objęto dokumentację wszystkich 13 kontroli przeprowadzonych przez pracowników WIN w badanym okresie w starostwach powiatowych (wszystkie starostwa powiatowe województwa świętokrzyskiego za wyjątkiem starostwa w Skarżysku-Kamiennej). Badanie wykazało, że ustalenia kontroli pracowników WIN poczynione były w oparciu o dokumentację źródłową kontrolowanych jednostek. Wojewoda oceniał kontrolowane jednostki stosując kryteria rzetelności i legalności. W zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa kontrolą objęte były zagadnienia związane w szczególności z:

¹⁵ Dz. U. 2013 r., poz. 885 zm.

- ewidencjonowaniem zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste,
- sporządzaniem planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
- sporządzaniem rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (poza pięcioma przypadkami),
- aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. [Dowód: akta kontroli str. 408-411]

Spośród 30 kontroli przeprowadzonych w badanym zakresie przez WPS szczegółowo zbadano dokumentację 22 kontroli (po 8 za lata 2011 i 2012 oraz 6 (wszystkie) z 2013 r.) W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej ww. kontroli stwierdzono, że ustalenia kontroli poczynione były w oparciu o dokumentację źródłową. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości formułowano wnioski pokontrolne, a ich realizację monitorował zespół kontrolny. W zakresie świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w latach 2011-2013 nie wystąpiły przypadki odmowy udzielania specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W zakresie tworzenia i prowadzenia specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowania i realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie przeprowadzono dwie kontrole, z których jedna wykazała nieprawidłowości skutkujące zwrotem uzyskanej dotacji w wysokości 26,7 tys. zł wraz z odsetkami. [Dowód: akta kontroli str. 523-526, 531]

Prowadzone przez NIK równoległe z kontrolą w ŚUW kontrole w Starostwie Powiatowym w Kazimierzy Wielkiej oraz w Starostwie Powiatowym w Pińczowie wykazały rozbieżności pomiędzy danymi uzyskanymi w tych jednostkach oraz danymi z ŚUW. Różnice dotyczyły liczby i powierzchni działek ewidencyjnych oraz liczby nieruchomości wg katastru nieruchomości (ewidencji gruntów i budynków) oraz liczby nieruchomości i obszaru nieruchomości wg ksiąg wieczystych.

Wg danych uzyskanych w Starostwie Powiatowym w Kazimierzy Wielkiej stan na dzień sporządzenia uzupełnienia wykazu (19 maja 2013 r.) był następujący:

- wg katastru nieruchomości: liczba działek ewidencyjnych – 6.407, powierzchnia działek – 3668,6848 ha, liczba nieruchomości – 1.011;
- wg ksiąg wieczystych: liczba nieruchomości – 500, obszar nieruchomości – 2359,7875 ha.

Tymczasem, wg danych uzyskanych w ŚUW stan na ten sam dzień przedstawiał się następująco:

- wg katastru nieruchomości: liczba działek ewidencyjnych – 5.760, powierzchnia działek – 3672,9469 ha, liczba nieruchomości – 974;
- wg ksiąg wieczystych: liczba nieruchomości – 25, obszar nieruchomości – 78,8469 ha.

Wg danych uzyskanych w Starostwie Powiatowym w Pińczowie stan na dzień sporządzenia uzupełnienia wykazu był następujący:

- wg katastru nieruchomości: liczba działek ewidencyjnych – 8.021, powierzchnia działek – 11.882,4741 ha, liczba nieruchomości – 971;
- wg ksiąg wieczystych: liczba nieruchomości – 255, obszar nieruchomości – 1.527,2238 ha.

Tymczasem, wg danych ŚUW stan na ten sam dzień przedstawiał się następująco:

- wg katastru nieruchomości: liczba działek ewidencyjnych – 10.362, powierzchnia działek – 14.281,1562 ha, liczba nieruchomości – 1.284;
- wg ksiąg wieczystych: liczba nieruchomości – 843, obszar nieruchomości – 7582,8099 ha. [Dowód: akta kontroli str. 404, 843, 845]

Odnosząc się do powyższych różnic dyrektor WIN Halina Michałowska-Wróblewska wyjaśniła, że *przyczynami ww. rozbieżności były przede wszystkim rozbieżności w ustaleniu konkretnej daty, której zestawienie miało dotyczyć. Dane zawarte w zestawieniu (...) przekazany przez tut. Wydział dotyczą następujących dat:*

- 19.05.2009 r. – data sporządzenia wykazu, wynikająca z art. 1 ust. 1 ustawy z dn. 07.09.2007r. (tj. 18 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy),

– 19.05.2013 r. – data sporządzenia uzupełnienia wykazu, wynikająca z art. 1a ust. 1 ww. ustawy (tj. 66 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy).

Natomiast dane zawarte w zestawieniu nr 6 przekazany przez starostwa dotyczą dat:

- Starostwo Kazimierskie - 14.05.2008 r. (data faktycznego sporządzenia wykazu) i 12.09.2013 r. (data faktycznego sporządzenia uzupełnienia wykazu),
- Starostwo Pińczowskie – 31.12.2008 r. (data faktycznego sporządzenia wykazu) i 31.12.2010 r. oraz 31.12.2013 r. (daty faktycznego sporządzenia uzupełnienia wykazu).

Ponadto rozbieżności w przekazanych danych wynikają z faktu, iż Wojewoda Świętokrzyski i Starostwo Kazimierskie zakresem danych objęli nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa i własność jednostek samorządu terytorialnego, zaś Starostwo Pińczowskie wykazało jedynie dane dotyczące nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Informacje przedstawione powyżej, dotyczące dat i zakresu danych w zestawieniu nr 6, pochodzą z wyjaśnień udzielonych pracownikowi tut. urzędu, przez osoby odpowiedzialne w ww. starostwach za sporządzenie tego zestawienia. Dodatkowo wskazać należy, iż źródłem danych podanych przez Starostwo Pińczowskie jest program komputerowy MIENIE, który bazując na ewidencji gruntów i budynków pozwala na gromadzenie informacji o nieruchomościach Skarbu Państwa, ale jednocześnie stwarza to możliwość rozbieżności pomiędzy danymi w nim zawartymi a danymi zawartymi w wykazie. [Dowód: akta kontroli str. 1172]

Sprawozdania w zakresie tworzenia i prowadzenia specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowania i realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie przekazywane były z zachowaniem wyznaczonych terminów. Oceny terminowości przekazywanych przez jednostki informacji dokonano na podstawie:

- sprawozdania resortowego MPiPS PRZEMOC (sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie), zbieranego co roku do dnia 31 marca za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej. III część sprawozdania dotyczy uczestników programów korekcyjno-edukacyjnych;
- sprawozdań resortowych w postaci Raportów z realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych oraz działalności specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie;
- sprawozdań jednorazowych opracowanych przez pracowników WPS dotyczących zrealizowanych programów korekcyjno-edukacyjnych w danym roku kalendarzowym, generowanych w Centralnej Aplikacji Statystycznej.

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora WPS wynika m.in., że sprawozdania resortowe są jednolite dla wszystkich jednostek, gdyż system Centralnej Aplikacji Statystycznej generuje identyczny zestaw tabel dla wszystkich jednostek składających sprawozdania. Jedynie opracowywane przez pracowników WPS na potrzeby sprawowanego nadzoru sprawozdania jednorazowe ulegają co roku nieznacznym modyfikacjom, w przypadku gdy w toku analizy pracownicy stwierdzą, że kategorie danych w sprawozdaniu nie wyczerpują wszystkich zagadnień. Informacje zawarte w sprawozdaniach pozwalały na weryfikację danych pochodzących z kilku źródeł, dotyczących sposobu i zakresu realizowanego programu korekcyjno-edukacyjnego, a w konsekwencji wskazanie różnic w powyższym zakresie. Z uwagi na fakt, iż dane zawarte w sprawozdaniu świadczyły o tym, iż oddziaływania korekcyjno-edukacyjne nie są prowadzone dla każdej jednostki w sposób względnie jednolity, podjęto decyzję o zorganizowaniu spotkań z powiatami w celu omówienia powyższej kwestii. W przypadku uzyskania danych mogących świadczyć o nieprawidłowej realizacji zadania podejmowano decyzję o przeprowadzeniu kontroli (powiat konecki). Jak wynika z resortowych sprawozdań MPiPS PRZEMOC za lata 2011-2013, z uwagi na ograniczoną liczbę miejsc całodobowych w ośrodkach interwencji kryzysowej, domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, oraz w SOW, osoby wymagające natychmiastowego schronienia są umieszczane w innego typu placówkach funkcjonujących na terenie gmin. Odległość Kielc od powiatów: sandomierskiego, staszowskiego i opatowskiego uniemożliwia korzystanie z SOW przez mieszkańców ww. powiatów ze względu na znaczną odległość tej placówki od ich miejsca zamieszkania, utrudnienia komunikacyjne, koszty podróży oraz czas, jaki musieliby poświęcić, aby dotrzeć

do specjalisty. Wojewoda zlokalizował infrastrukturę i przeprowadził w obecności starosty opatowskiego wizję lokalną budynku, który ze względu na duży metraż (budynek po zlikwidowanej szkole podstawowej wraz z mieszkaniami nauczycielskimi) w przyszłości mógłby stanowić nie tylko siedzibę specjalistycznego ośrodka wsparcia ale również ośrodka interwencji kryzysowej i mieszkań chronionych. O ww. możliwości poinformowano podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Elżbietę Seredyn, ponawiając w grudniu 2013 r. wniosek o uwzględnienie potrzeb województwa świętokrzyskiego w zakresie utworzenia drugiego specjalistycznego ośrodka wsparcia. Wniosek spotkał się z aprobatą podsekretarza stanu, jednakże zgodnie z harmonogramem Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 utworzenie dwóch dodatkowych specjalistycznych ośrodków wsparcia w Polsce planowane jest dopiero w 2018 i 2019 r. [Dowód: akta kontroli str. 996, 997, 1042-1055, 1073-1082]

Sprawozdania w zakresie świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych składane były przez OPS terminowo. OPS sporządzały sprawozdania w sposób jednolity na formularzach opracowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i zamieszczonych w Centralnej Aplikacji Statystycznej. Dokonywano analiz sprawozdań a wnioski z nich wypływające były brane pod uwagę przy planowaniu kontroli problemowych oraz przekazywane były na spotkaniach z kadrami kierowniczą ośrodków pomocy społecznej województwa świętokrzyskiego. Dane były brane pod uwagę także przy planowaniu budżetu na następny rok kalendarzowy. [Dowód: akta kontroli str. 523-526, 999, 1000, 1040-1041]

Jak wyjaśniła zastępca dyrektora WPS Renata Segiecińska, z przeprowadzonej analizy sprawozdań oraz z wyników kontroli wynika, że w 2011 roku specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone były tylko w 36 jednostkach, w 2012 – 40, a w 2013 – 41. Pozostałe ośrodki, albo nie mają odpowiednio przygotowanej kadry, albo nie są zainteresowane tą formą usług. Rozwój tej formy pomocy pozwoliłby na dłuższe przebywanie osób z zaburzeniami psychicznymi w swoim środowisku oraz wspierał pozostałych członków ich rodzin i podpowiadał sposób postępowania z osobami chorymi, bowiem niemal zawsze pojawienie się choroby psychicznej powoduje poważne trudności i konflikty wewnętrzne rodziny, z którymi bez pomocy specjalistów samodzielnie trudno sobie poradzić. Dzięki tym działaniom osoby chore psychicznie nie trafiałyby tak szybko do domów pomocy społecznej. Na każdym spotkaniu z kadrami kierowniczą ośrodków pomocy społecznej Wydział Polityki Społecznej przypominał o możliwości złożenia wniosku z zapotrzebowaniem na dotację z budżetu wojewody na realizację specjalistycznych usług opiekuńczych. Na wnioski pozytywnie zweryfikowane przyznawane są środki finansowe na powyższy cel. [Dowód: akta kontroli str. 999, 1000]

Do WIN wpływały roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Spośród 42 sprawozdań złożonych przez starostów wystąpiły dwa przypadki przekroczenia terminu ich złożenia (do 30 kwietnia roku następnego za poprzedni rok), tj. starosta pińczowski złożył je 4 maja 2012 r. a starosta sandomierski – 9 maja 2013 r. Sprawozdania sporządzane były w jednolity sposób przez wszystkich starostów. Wojewoda weryfikował informacje w nich zawarte w trakcie kontroli prowadzonych w tych jednostkach. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości kierowano zalecenia pokontrolne. Nie sporządzano pisemnych analiz ani opracowań dotyczących realizacji tych zadań. Oprócz informacji o łącznej liczbie i powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa w województwie, którymi gospodarują starostowie, wojewoda gromadził także inne dane o nieruchomościach Skarbu Państwa, tj.:

- liczba i powierzchnia działek, w stosunku do których uregulowano stan prawny,
- liczba i powierzchnia działek o nieuregulowanym stanie prawnym,
- liczba i powierzchnia działek, a także kwoty dochodów i wydatków dotyczące nieruchomości zbytych z zasobu nieruchomości SP,
- liczba i powierzchnia działek, a także kwoty dochodów i wydatków dotyczące nieruchomości, w stosunku do których przekształcono prawo użytkowania wieczystego w prawo własności,

– liczba i powierzchnia działek, a także kwoty dochodów i wydatków dotyczące nieruchomości, które zbyto na rzecz dotychczasowych użytkowników wieczystych,
– dane dotyczące aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu.
Dane w powyższym zakresie gromadzone są przez wyznaczonego pracownika WIN, który przechowuje je w formie elektronicznej oraz papierowej. Wykorzystywane są one do analizy przedkontrolnej i opracowania programu kontroli oraz w trakcie kontroli prowadzonych w starostwach do weryfikacji danych pozyskanych w toku kontroli. Ponadto dane te służyły do prac mających na celu przyznawanie poszczególnych starostwom dotacji celowych na kolejny rok, a także do monitorowania realizacji zadań w budżecie zadaniowym. [Dowód: akta kontroli str.1123, 1125-1139, 1151-1154, 1157, 1204]

Wg stanu prawnego obowiązującego przed 24 sierpnia 2012 r. sprawozdania z wykonania obowiązku złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa należało składać co miesiąc, do 15 dnia każdego miesiąca. Obowiązek ten wynikał z art. 4 ustawy o ujawnieniu. Sprawozdania te składane były do ŚUW zarówno za każdy miesiąc (powiat kazimierski, powiat konecki, powiat buski, powiat kielecki grodzki oraz powiat kielecki ziemski), jak i za kwartał (pozostałe powiaty).

Kierownik Oddziału Nadzoru Nad Nieruchomościami Skarbu Państwa WIN – Robert Wzorek wyjaśnił *ustawa (...) o ujawnieniu (...) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej w 2012r. w art. 4 nakładała obowiązek składania przez j.s.t. wojewodzie comiesięcznych sprawozdań z wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 2 tej ustawy. Pismem z dn. 8 grudnia 2010 r. znak: DAP-GiK-693-27/10/LKa Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował wojewodów o wdrożeniu w systemie IPE nowej funkcjonalności wspierającej proces sprawozdawczości, za pośrednictwem szablonów sprawozdań wygenerowanych w systemie IPE. Kolejnym pismem z dn. 28 stycznia 2011 r. znak: DAP-GiK-693-2/11/LKa Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował wojewodów o zasadności odstąpienia od papierowej formy sprawozdawczości i zastąpienia jej formą elektroniczną z wykorzystaniem systemu IPE. Pismem z dn. 9 lutego 2011r. znak: KN-5040-02/11 Główny Geodeta Kraju przekazał Wojewodzie Świętokrzyskiemu zalecenia dotyczące procesu sprawozdawczości. W piśmie tym zobowiązano wojewodę do zasilania systemu IPE sprawozdaniami w okresie kwartalnym, jak również wskazano, iż w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu importu sprawozdań do systemu IPE dokonywać winni bezpośrednio starostowie. W związku z wątpliwościami w zakresie objętym w/w pismem GGK w dn. 24 lutego 2011r. w trakcie rozmów telefonicznych przeprowadzonych z pracownikiem GUGiK prosiłem o doprecyzowanie m.in. kwestii związanych z bezpośrednim przekazywaniem przez starostów sprawozdań do systemu IPE oraz związanych z okresem czasowym, w jakich sprawozdania te mają być przekazywane. Konsekwencją powyższego była informacja przekazana przez pracownika GUGiK, iż starostowie w zakresie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i własność danej j.s.t. przekazują sprawozdania do systemu IPE bezpośrednio w terminie kwartalnym. W związku z powyższym pismem z dn. 28 lutego 2011r. znak: IG.XI.0717-42/10 Wojewoda Świętokrzyski poinformował starostów powiatowych i Prezydenta Miasta Kielce na prawach powiatu, o nowych zasadach sprawozdawczości, w tym o wykonywaniu tego działania cyklicznie – w okresach kwartalnych. [Dowód: akta kontroli str. 1223-1234]*

Sprawozdania miesięczne składane przez starostów miały głównie formę pisemnych oświadczeń o fakcie złożenia (lub niezłożenia) we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz wniosków o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości Skarbu Państwa. Część starostów zamieszczała dane dotyczące położenia i oznaczenia nieruchomości, liczby i powierzchni działek, a także właściciela nieruchomości. Część starostów sprawozdania miesięczne, jak również kwartalne składała z opóźnieniem, tj. starosta jędrzejowski (1), konecki (10), ostrowiecki (1), włoszczowski (3), buski (8) oraz prezydent Kielc (4). [Dowód: akta kontroli str. 1239-1249]

Po 24 sierpnia 2012 r., zgodnie z art. 4a ustawy o ujawnieniu starostowie powiatów składali sprawozdania półroczne z wykonania obowiązku złożenia we właściwych sądach wniosków

o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz wniosków o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa, wg ogólnie obowiązującego wzoru. Trzech starostów nie wywiązywało się z obowiązku terminowego składania półrocznych sprawozdań, tj.: starosta konecki, ostrowiecki oraz sandomierski. Prezydent Kielc nie złożył sprawozdania za II półrocze 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 1124]

W kontrolowanym okresie przeprowadzono dwa spotkania z przedstawicielami powiatów realizujących programy korekcyjno-edukacyjne. Pierwsze spotkanie odbyło się 6 czerwca 2013 r. i połączone było z naradą dla członków zespołów interdyscyplinarnych. W trakcie spotkania uczestnicy poparli potrzebę wypracowania jednolitych rekomendacji, wytycznych dla osób prowadzących programy korekcyjno-edukacyjne, umożliwiających ustandaryzowanie realizowanych oddziaływań oraz zwiększenie ich dostępności. Warsztatowe spotkanie służące opracowaniu dokumentu w postaci wytycznych dla realizujących programy korekcyjno-edukacyjne w województwie świętokrzyskim zorganizowano 9 lipca 2013 r. Przy opracowaniu ww. wytycznych korzystano z doświadczeń i rozwiązań w tym zakresie Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz wniosków i uwag przekazanych przez uczestników spotkania, a także rekomendacji WPS. Dokument po końcowych konsultacjach z realizatorami programów korekcyjno-edukacyjnych został zatwierdzony przez dyrektora WPS i rozesłany do prowadzących programy korekcyjno-edukacyjne celem stosowania. Jak wyjaśniła m.in. zastępca dyrektora WPS Renata Segiecińska, opracowane wytyczne pozwoliły ujednoczyć realizowane programy ustalając:

- optymalną liczbę uczestników biorących udział w zajęciach grupowych;
- minimum godzin oddziaływań przypadających na jednego uczestnika, po osiągnięciu którego program uznaje się za zrealizowany;
- obowiązek uczestnictwa realizatorów programu w specjalistycznych spotkaniach z trenerami, oraz częstotliwość z jaką powinna być prowadzona;
- sposób dokumentowania realizowanego programu przez trenerów. Jednolity sposób prowadzenia dokumentacji umożliwi dobór jednakowych wskaźników oceny realizowanego zadania dla wszystkich prowadzących programy.

Powyższe rozwiązania pozwoliły ujednoczyć sposób realizacji programów, jak również racjonalizować obszary przeznaczania środków na ten cel. Obowiązujące krajowe wytyczne do realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych nie wskazywały bowiem jednoznacznie kategorii wydatków związanych z realizacją programu. Wytyczne wojewódzkie pozwoliły doprecyzować trzy główne obszary na jakie mogą być przeznaczane środki, tj. wynagrodzenia kadry bezpośrednio realizującej program, koszty spotkań z trenerami oraz środki związane z zapewnieniem obsługi programu.

W okresie objętym kontrolą WPS zorganizował 8 spotkań z kadrami kierowniczą OPS i środowiskowych domów samopomocy w zakresie m.in. realizacji zadań zleconych. Przedmiotem tych spotkań były problemy dotyczące sposobu konstruowania gminnych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie, finansowanie zadań zleconych, realizacja budżetu Wojewody w odniesieniu do zadań samorządu, sprawy finansowe dot. bieżącego funkcjonowania, dochodzenia do standardów oraz wymogi kwalifikacyjne wobec kadry terapeutycznej.

WPS w lipcu 2013 r. przesłał pismo z Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS do wszystkich OPS w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych. Dodatkowo pracownicy Oddziału Nadzoru nad Realizacją Zadań Samorządu Gminnego udzielały ośrodkom lub osobom indywidualnym informacji telefonicznych lub pisemnych dot. specjalistycznych usług opiekuńczych. Ponadto w dniach 20-21 października 2011 r. odbył się konwent dyrektorów wydziałów polityki społecznej, na którym omawiano m.in. sposób finansowania nowych miejsc w środowiskowych domach samopomocy. [Dowód: akta kontroli str. 998, 1000, 1001, 1056-1072, 1083-1094]

W ramach kontroli i nadzoru nad realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, o których mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w ustawie o ujawnieniu dwukrotnie w ciągu każdego roku kalendarzowego kierownik Oddziału Nadzoru Nad Nieruchomościami Skarbu Państwa WIN zobowiązywał starostów z terenu

województwa świętokrzyskiego do nadesłania danych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa z terenu każdego powiatu. Dane te dotyczyły miały odpowiednio stanu na dzień 30 czerwca i 31 grudnia danego roku. Pisma w tej sprawie kierowane były drogą mailową i w takiej też formie starostwa nadsyłały żądane dane. Zebrane w ten sposób dane wykorzystywane były na potrzeby monitorowania realizacji zadań ujętych w budżecie zadaniowym oraz na potrzeby przyznawania starostwom powiatowym dotacji celowych, a także wykorzystywane były w toku kontroli problemowych prowadzonych w starostwach powiatowych w zakresie prawidłowości gospodarowania przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa. [Dowód: akta kontroli str. 1203, 1205-1210]

Ponadto każdorazowo w przypadku jakichkolwiek zmian w ww. przepisach oraz w przypadkach zmian funkcjonalności w infrastrukturze teleinformatycznej, tj. systemie IPE, a także w sytuacji powstania ewentualnych wątpliwości, co do prawidłowości wykonywanych zadań nałożonych ustawą o gospodarce nieruchomościami, informacje w powyżej przedstawionym zakresie kierowano do wszystkich starostów, a informacja ta zawierała również indywidualne wnioski i zalecenia dotyczące konkretnego starostwa. Wszystkim zainteresowanym jednostkom samorządu terytorialnego wyznaczony pracownik WIN przekazywał w formie elektronicznej instrukcję obsługi systemu IPE, zawierającą wymagania techniczne, jakie powinny spełniać szablony wykazów i sprawozdań, a także wyjaśnienia pojęć i terminów oraz zalecenia merytoryczne w stosunku do wykazów i sprawozdań. Ponadto zainteresowani przedstawiciele trzech starostw powiatowych, tj. Starostwa Powiatowego w Opatowie, Kielcach i w Urzędzie Miasta w Kielcach w trakcie spotkań w Urzędzie mieli możliwość zaprezentowania przy stanowisku komputerowym z dostępem do systemu IPE wątpliwości i problemów związanych z funkcjonalnością tego systemu, jak również związanych ze sporządzaniem wykazów nieruchomości. [Dowód: akta kontroli str. 1203, 1211-1216]

Analiza dokumentów źródłowych dotyczących kontroli prowadzonych przez pracowników ŚUW w zakresie wybranych czterech zadań zleconych wykazała, że poza jednym przypadkiem dotyczącym kontroli w Urzędzie Miasta Kielce, kontrole prowadzono zgodnie z zarządzeniami Wojewody Świętokrzyskiego nr 122/2009 i nr 6/2012 dotyczącymi warunków i trybu przeprowadzania kontroli zewnętrznej. [Dowód: akta kontroli str. 408-411, 523-526, 671-690]

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 14 maja 2013 r. skierowanym do dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy w Rodzinie w Końskich Wojewoda nakazał dokonanie zwrotu wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem dotacji na zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w kwocie 26.708 zł wraz z należnymi odsetkami.

W zakresie realizacji specjalistycznych usług opiekuńczych wydawane były zalecenia pokontrolne. Wyniki kontroli omawiane były także na spotkaniach z kadrą kierowniczą OPS. W dwóch przypadkach (w 2012 r.) wydano zalecenia pokontrolne dotyczące uchybień w decyzjach administracyjnych skierowane do ośrodków pomocy społecznej w Sędziszowie i Skarżysku-Kamiennej. [Dowód: akta kontroli str. 533, 534, 1095, 1217]

W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w czasie kontroli z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, Wojewoda wystosował wystąpienia pokontrolne i zalecenia do następujących starostów: jędrzejowskiego (kontrola w 2011 r.), kazimierskiego (kontrola w 2011 r.), sandomierskiego (kontrola w 2011 r.), opatowskiego (kontrola w 2012 r.), włoszczowskiego (kontrola w 2012 r.), pińczowskiego (kontrola w 2012 r.) i starachowickiego (kontrola w 2013 r.).

W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w czasie kontroli z zakresu ustawy o ujawnieniu Wojewoda wystosował wystąpienia pokontrolne i zalecenia do następujących starostów: kazimierskiego (kontrola w 2011 r.), opatowskiego (kontrola w 2012 r.), staszowskiego (kontrola w 2012 r.) i pińczowskiego (kontrola w 2012 r.). [Dowód: akta kontroli str. 1202]

W latach 2011-2013 nie były kierowane do Wojewody skargi, interpelacje poselskie, informacje od innych jednostek oraz sygnały z innych źródeł o ewentualnych nieprawidłowościach przy realizacji badanych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. [Dowód: akta kontroli str. 998, 1001, 1164]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda w niewystarczającym zakresie kontrolowała realizację przez starostów i inne organy reprezentujące Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, obowiązku złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz wniosków o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa (w sytuacji, gdy podstawę wpisu własności nieruchomości przez Skarb Państwa stanowi orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności nieruchomości z mocy prawa), w przypadku nieruchomości, które zostały objęte uzupełnieniem wykazu (art. 2a ustawy o ujawnieniu) oraz złożenia wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie własności nieruchomości z mocy prawa (art. 3a ww. ustawy).

Wojewoda był zobowiązany do kontroli wykonania powyższych obowiązków na podstawie art. 4a ust. 2 ustawy o ujawnieniu. [Dowód: akta kontroli str. 410-411]

W niewystarczającym stopniu kontrolowano również wywiązywanie się starostów z obowiązku przekazania (w terminie do 19 maja 2013 r.) uzupełnienia wykazu marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz innym niż starostowie organom reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, a także czy uzupełnienia wykazów były kompletne. Nie badano także rzetelności danych zawartych w przedkładanych sprawozdaniach miesięcznych z wykonania obowiązku złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa (do dnia 24 sierpnia 2012 r.) oraz w sprawozdaniach półrocznych z wykonania powyższego obowiązku oraz składania wniosków o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości Skarbu Państwa (od dnia 24 sierpnia 2012 r.). [Dowód: akta kontroli str. 408-411, 1237-1238]

W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z realizacją przez starostów ustawy o ujawnieniu były przedmiotem tylko czterech spośród 13 przeprowadzonych kontroli.

Dyrektor WIN Halina Michałowska-Wróblewska, odpowiedzialna za powyższe nieprawidłowości, wyjaśniła, że powodem niekontrolowania w ramach 13 kontroli problemowych wykonania przez starostów obowiązków, o których mowa w art. 2a i 3a ustawy o ujawnianiu było to, że kontrole te były kontrolami problemowymi, dotyczącymi realizacji obowiązków starostów, wynikających z art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami. *Jednym z tych obowiązków jest podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości oraz składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej (art. 23 ust. 8 i 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Zatem w trakcie tych kontroli ocenie podległo, czy dany starosta posiada wiedzę o liczbie nieruchomości, dla których niezbędna jest regulacja stanu prawnego oraz czy podejmuje w tym zakresie jakiegokolwiek działania, a w szczególności, czy składa stosowne wnioski do sądu rejonowego - wydziału ksiąg wieczystych. Art. 4a ust. 2 ww. ustawy ustanowił obowiązek wykorzystania w podejmowanych działaniach infrastruktury teleinformatycznej, tj. zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, zdefiniowanego w art. 1a ust. 1 ustawy z dn. 07.09.2007 r., zwanego dalej Integrującą Platformą Elektroniczną, tzw. IPE. Uwzględniając powyższe uregulowanie, obowiązek kontrolowania starostów określony w w/w przepisie prowadzony był poprzez monitoring systemu IPE. Obowiązek ten realizowany był z wykorzystaniem i na podstawie okresowej sprawozdawczości, tj. sprawozdań, którymi starostowie bezpośrednio zasilali system IPE, i polegał na bieżącym sprawdzaniu, czy zobowiązane podmioty występują ze stosownymi wnioskami do sądów rejonowych oraz czy w ogóle wypełniają obowiązek sprawozdawczości, o którym mowa w art. 4a ust. 1 ustawy z dn. 7 września 2007 r.*

Dyrektor WIN wyjaśniła również, że kontrole problemowe nie obejmowały swym zakresem wszystkich obowiązków starosty wynikających z ustawy o ujawnieniu. Podejmowano jednak w tym zakresie inne działania m.in. w miesiącu lipcu 2012 r. wojewoda kierował pisma do wszystkich starostów informujące o nowelizacji ustawy i obowiązkach wynikających

skutkiem nowelizacji, a także wskazujące uchybienia i wątpliwości, co do rzetelności danych zawartych dotychczas w IPE, obligując jednocześnie do podjęcia działań mających na celu usunięcie braków i uchybień a także wyjaśnienie wątpliwości. W miesiącu kwietniu 2013 r. wojewoda skierował do wszystkich starostów z terenu województwa pisma przypominające m.in. o terminie i obowiązku sporządzenia uzupełnienia wykazu. Wyjaśniła też, że sprawozdania, o których mowa w art. 4a ustawy podlegały weryfikacji dokonywanej przez pracownika tut. Urzędu. Weryfikacja ta polegała na badaniu wytworzonych w systemie IPE raportów z importów sprawozdań, dokonywanych przez poszczególne starostwa. W sytuacji, gdy raport z importu wskazywał na jakiegokolwiek błędy zaistniałe w toku tego działania ww. pracownik telefonicznie kontaktował się z właściwym pracownikiem starostwa, zwracając uwagę na konieczność sporządzania sprawozdań w sposób taki, aby błędy te usunąć i jednocześnie uniknąć ich w przyszłości. Działania w postaci rozmów telefonicznych nie zostały udokumentowane, a powodem tego była ogromna liczba przeprowadzonych rozmów telefonicznych ze wszystkimi podmiotami z terenu województwa, wykonującymi obowiązki, nałożone ustawą (ponad 160 podmiotów), co przy skumulowaniu rozmów telefonicznych w okresie kilku dni powodowałoby niemożność wykonywania bieżących działań. [Dowód: akta kontroli str. 1169-1171]

Jak wyjaśnił Robert Wzorek – kierownik Oddziału Nadzoru nad Nieruchomościami Skarbu Państwa: nie była prowadzona weryfikacja prawidłowości sprawozdań zasilanych do systemu IPE przez starostów, poza pojedynczymi przypadkami analizy raportów z importów dokonywanych przez starostów. W przypadku wykazania w toku tej analizy jakiegokolwiek nieprawidłowości w imporcie danych do systemu IPE, w trakcie rozmowy telefonicznej prowadzonej z osobą odpowiedzialną za ten import w danym starostwie wskazywano na zasadność podjęcia działań mających na celu usunięcie tych nieprawidłowości i przeciwdziałanie im w przyszłości. Czynności te nie są jednakże w żaden sposób udokumentowane. Powodem braku weryfikacji prawidłowości sprawozdań była zbyt mała obsada kadrowa oraz konieczność realizacji również innych zadań. [Dowód: akta kontroli str. 1224]

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Zdaniem NIK kontrola prowadzona jedynie za pośrednictwem infrastruktury teleinformatycznej, tj. bez wglądu w dokumentację źródłową nie jest wystarczająca, bowiem nie pozwala na zweryfikowanie rzetelności danych w nich ujętych.

2. W toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników WIN w czerwcu 2011 r. w Urzędzie Miasta Kielce stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, z punktu widzenia wymogów art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pomimo stwierdzenia powyższej nieprawidłowości, Wojewoda nie skierowała do kierownika kontrolowanej jednostki wystąpienia pokontrolnego, zawierającego ocenę badanej działalności, wskazanie osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości oraz uwagi, wnioski i zalecenia pokontrolne.

Dyrektor WIN Halina Michałowska-Wróblewska wyjaśniła: Wojewoda Świętokrzyski po otrzymaniu od Prezydenta Miasta Kielce wyjaśnień zawartych w piśmie 25.07.2011 r. znak: GNG.IV.6871.2.2011 dotyczących ustaleń poczynionych w czasie kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Kielce w dniach 16 i 22 czerwca 2011, a związanych m.in. z nieprawidłowym ewidencjonowaniem nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa uznał za zasadne odstąpić od skierowania do kontrolowanej jednostki wystąpienia pokontrolnego. Kontrolowana jednostka ww. piśmie wskazała, że podjęła kroki zmierzające do zakupu i wprowadzenia w Urzędzie Miasta Kielce nowego programu do ewidencji gruntów i budynków pn. INTEGRA oraz nakładki do tego programu pn. SIGMA, która umożliwi ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1 c ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 lipca 1998 r. Podkreślić należy, iż w/w przepis nie precyzuje, w jakiej formie ma być prowadzona przez starostę ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa, określa jedynie zakres rzeczowy rejestru. W związku z tym uznano, że podjęte działania przez kontrolowaną jednostkę jak również mała ilość stwierdzonych w czasie kontroli nieprawidłowości w jej działaniu dają

podstawy do stwierdzenia, że działania zaradcze w przedmiotowej kwestii będą skuteczne i dotychczasowa ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa zostanie dostosowana do wskazań zawartych w art. 23 ust. 1 c ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nadmienić należy, iż w czasie kolejnej kontroli w Urzędzie Miasta Kielce kwestia dotycząca ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa zostanie poddana szczególnej kontroli przy uwzględnieniu stwierdzonych uchybień i wskazanych w piśmie z dnia 25.07.2011 r. działań naprawczych.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Należy zwrócić uwagę, że obowiązek sporządzenia wystąpienia pokontrolnego został określony w § 22 pkt 1 zarządzenia nr 122/2009 Wojewody z dnia 31 grudnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania kontroli zewnętrznej przez pracowników Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach w jednostkach organizacyjnych wojewódzkiej administracji zespolonej, jednostkach samorządu terytorialnego, jednostkach organizacyjnych podporządkowanych Wojewodzie Świętokrzyskiemu, przedsiębiorstwach państwowych dla których Wojewoda Świętokrzyski jest organem założycielskim oraz innych jednostkach i podmiotach organizacyjnych – w zakresie wynikającym z przyznanых Wojewodzie uprawnień kontrolnych.

Zgodnie z ww. przepisem wystąpienie pokontrolne powinno zawierać ocenę badanej działalności, a w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości wskazanie osób odpowiedzialnych za ich powstanie oraz uwagi, wnioski i zalecenia pokontrolne. [Dowód: akta kontroli str. 410, 414, 428, 667, 1171]

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Wojewoda nie analizował, jakie są niezbędne szacunkowy czas oraz środki finansowe do realizacji zadania w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa. NIK zwraca uwagę, iż pomimo braku obowiązku sporządzania takich informacji, to uwzględniając fakt, że proces ujawniania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t. miał mieć krótkotrwały charakter, a trwa już latami, zasadne byłoby dokonanie analiz, dotyczących stopnia zaawansowania prac w tym zakresie i kosztów z jakimi należy się liczyć w przyszłości. [Dowód: akta kontroli str. 410-411]

Dyrektor WIN Halina Michałowska-Wróblewska wyjaśniła, że wyniki kontroli prowadzonych w starostwach powiatowych nie były wykorzystywane do analiz porównawczych kosztów i sposobów realizacji tych samych zadań przez różne starostwa powiatowe z powodu ograniczonych możliwości kadrowych oddziału, w którym zadania te były realizowane. [Dowód: akta kontroli str. 1171]

2. Pomimo niezłożenia przez prezydenta Kielc sprawozdania za II półrocze 2012 r. z wykonania obowiązku, określonego z art. 4a ustawy o ujawnieniu, złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz wniosków o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa, Wojewoda nie podjęła skutecznych działań w celu wyegzekwowanie realizacji tego obowiązku. Z wyjaśnień dyrektora WIN Haliny Michałowskiej-Wróblewskiej wynika, że prowadzono rozmowy z pracownikami Urzędu Miasta Kielce w celu wyjaśnienia przyczyn niezłożenia ww. sprawozdania. Przyczyną ww. stanu były kwestie organizacyjne w tym urzędzie oraz problemy z zaimportowaniem uzupełnionego wykazu do systemu IPE. Po usunięciu przeszkód Urząd Miasta Kielce złożył sprawozdanie za I półrocze 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1124, 1285]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

Wojewoda zgodnie z art. 143 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w dniu 21 października 2010 r., 19 października 2011 r. oraz 19 października 2012 r. poinformował j.s.t. o kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz o kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej.

Wojewoda na podstawie art. 148 ustawy o finansach publicznych w dniu 18 lutego 2011 r., 30 marca 2012 r. oraz 21 lutego 2013 r. poinformował j.s.t. o kwotach dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz o kwotach dochodów związanych z realizacją tych zadań, podlegających przekazaniu do budżetu państwa. [Dowód: akta kontroli str. 846-884]

Na zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa w badanym okresie zaplanowano i wydatkowano w rozdziale 70005 – *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* oraz rozdziale 71014 – *Opracowania geodezyjne i kartograficzne*:

– 2011 r. w rozdziale 70005 § 2110: plan po zmianach w kwocie 2.606 tys. zł, wykorzystano 2.296 tys. zł, zwrócono 210 tys. zł, a 100 tys. zablokowano, zwiększenia dotacji wyniosły 1.456 tys. zł oraz w rozdziale 71014 § 2110: plan po zmianach w kwocie 702 tys. zł, wykorzystano 607 tys. zł, zwrócono 31 tys. zł, a 64 tys. zablokowano, zwiększenia dotacji wyniosły 452 tys. zł;

– 2012 r. w rozdziale 70005 § 2110: plan po zmianach w kwocie 3.768 tys. zł, wykorzystano 3.335 tys. zł, zwrócono 395 tys. zł, a 38 tys. zablokowano, zwiększenia dotacji wyniosły 2.678 tys. zł oraz w rozdziale 71014 § 2110: plan po zmianach w kwocie 234 tys. zł, wykorzystano 209 tys. zł, zwrócono 25 tys. zł, zmniejszenia dotacji wyniosły 9 tys. (zmniejszenie z uwagi na fakt, że do ostatecznego planu po zmianach podał kwotę o 17 tys. mniejszą niż w pierwotnym planie wydatków na 2012 r.);

– 2013 r. w rozdziale 70005 § 2110: plan po zmianach w kwocie 2.095 tys. zł, wykorzystano 1.783 tys. zł, zwrócono 312 tys. zł, zwiększenia dotacji wyniosły 1.095 tys. zł oraz w rozdział 71014 § 2110: plan po zmianach w kwocie 630 tys. zł, wykorzystano 618 tys. zł, zwrócono 12 tys. zł, zwiększenia dotacji wyniosły 370 tys. zł.

Dotacje dla js.t. planowane i przydzielane były na podstawie analizy corocznie zgłaszanych potrzeb i sprawozdań z wykonania wydatków w latach ubiegłych.

J.s.t. corocznie pisemnie przekazywały informacje o kwotach na realizację zadań zleconych. Informacje te przekazano: we wrześniu 2010 r. w maju 2011 r. oraz w maju 2012 r. Informacje j.s.t. o wysokości dotacji na zadania rządowe były weryfikowane na podstawie wykonania wydatków w roku poprzednim, własnych informacji o faktycznych potrzebach oraz były reglamentowane limitem przyznanym na dany rok środków. W latach 2011-2013 nie prowadzono własnej kalkulacji kosztów realizacji zadań zleconych oraz nie porównywano kosztów wykonania tych zadań przez poszczególne starostwa. [Dowód: akta kontroli str. 903-905, 912, 1255-1275]

Na zadania w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w badanym okresie zaplanowano i wydatkowano w rozdziale 85228 – *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze* oraz w rozdziale 85205 – *Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*:

– 2011 r. w rozdziale 85228 § 2010: plan po zmianach w kwocie 4.203 tys. zł, wykorzystano 4.189 tys. zł, zwrócono 6 tys. zł, zablokowano 8 tys. zł., zwiększenia dotacji wyniosły 1.074 tys. zł oraz w rozdziale 85205, § 2110: plan po zmianach w kwocie 461 tys. zł, wykorzystano 461 tys. zł, zwiększenia dotacji wyniosły 3 tys. zł;

– 2012 r. w rozdziale 85228 § 2010: plan po zmianach w kwocie 4.212 tys. zł, wykorzystano 4.193 tys. zł, zwrócono 9 tys. zł, zablokowano 10 tys. zł, zwiększenia dotacji wyniosły 120 tys. zł oraz w rozdziale 85205, § 2110: plan po zmianach w kwocie 464 tys. zł, wykorzystano 464 tys. zł, zwiększenia dotacji wyniosły 6 tys. zł;

– 2013 r.: w rozdziale 85228 § 2010: plan po zmianach w kwocie 4.249 tys. zł, wykorzystano 4.232 tys. zł, zwrócono 7 tys. zł, zablokowano 10 tys. zł, zwiększenia dotacji wyniosły 337 tys. zł oraz w rozdziale 85205, § 2110: plan po zmianach w kwocie 792 tys. zł, wykorzystano 791, zablokowano 1 tys. zł, zwiększenia dotacji wyniosły 334 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 906-912]

Planowania i podziału środków na zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej w rozdziale 85228 *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze* dokonano na podstawie zatwierzonego algorytmu.

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora WPS Renaty Segiecińskiej wynika m.in., że przyznany budżet na zadania z zakresu pomocy społecznej jest niewystarczający. Podziału środków dokonuje się tak, aby zabezpieczyły one potrzeby gmin na I półrocze danego roku. W rezerwach budżetu państwa zaplanowane są środki m.in. na realizację zadań z pomocy społecznej. Jednostki w 1. kwartale sporządzają analizy braków środków finansowych, na podstawie których Urząd występuje do MPiPS o uruchomienie rezerw, jednocześnie jednostki od 2012 r. sporządzają miesięczną informację dotyczącą realizacji specjalistycznych usług opiekuńczych, tj. liczby zrealizowanych godzin i wykorzystanej dotacji. W trakcie roku j.s.t. wnioskowały o zwiększenie dotacji w przypadku zwiększenia liczby środowisk lub zgłaszają nadwyżki. W przypadku zwiększenia liczby środowisk dotacja zostaje zwiększona zgodnie z wnioskiem i przyjętym algorytmem. Nadwyżki środków finansowych (zwiększenia liczby środowisk) j.s.t. wykazują w analizie nadwyżek i braków sporządzanych kwartalnie. Kalkulacja kosztów odnosi się do przyjętego algorytmu.

Dotacja przyznana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w rozdziale 85205 na programy korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy i utrzymanie specjalistycznego ośrodka wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie w latach 2010-2013 wynosiła według ustawy budżetowej 458 tys. zł. Zadania te były realizowane przez trzy powiaty, tj.: konecki, skarżyski i grodzki Kielce. Pozostałe powiaty nie zgłaszały potrzeb w tym zakresie. W związku z powyższym dotacja była przyznawana w takiej samej wysokości. W 2013 r. powiaty: buski, jędrzejowski, kielecki, starachowicki, zgłosiły potrzebę realizowania programów korekcyjno-edukacyjnych. Przyznana dotacja została podzielona według zgłoszonych potrzeb tak, aby programy korekcyjno-edukacyjne mogły być realizowane.

W ramach nadzoru jednostki składają do WPS plany finansowe, rozliczenie finansowe oraz w przypadku specjalistycznego ośrodka wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie – wykorzystanie miejsc. [Dowód: akta kontroli str. 1105-1122, 1218, 1219]

Na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów wydaje corocznie rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok kolejny¹⁶. Rozporządzenie to reguluje zasady planowania budżetu, w tym określa, iż budżety poszczególnych dysponentów (w tym wojewodów) opracowywane są na podstawie wstępnych kwot wydatków dla poszczególnych części budżetowych. Kwoty te, stanowiące nieprzekraczalne limity, przekazywane są wojewodom przez Ministra Finansów w formie pisemnej. Powyższe limity w sposób istotny ograniczają wysokość środków przekazywanych przez wojewodów j.s.t., w tym na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Ogranicza to zdolność j.s.t. do realizacji tych zadań.

W trakcie roku starostwa wnioskowały o wyższe kwoty środków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, niż zostały im przydzielone: 13 powiatów w 2011 r., 13 w 2012 r. oraz 14 w 2013 r. O zmniejszenie planu przyznanych im środków wnioskowało po jednym powiecie w każdym kontrolowanym roku. W przypadku niewykonania planu wydatków starostwa przekazywały środki do blokady. Wnioski o wyższe kwoty środków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej były sprawdzane pod kątem ich celowości i zasadności, a także wymagalności (np. zobowiązania wynikające z zapadłych wyroków sądowych lub decyzji administracyjnych). W każdym roku badanego okresu dokonywano zwiększeń jak również zmniejszeń środków na realizację zadań, wszystkie wnioski o zwiększenie były szczegółowo uzasadnione

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz. U. Nr 42, poz. 245), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz. U. Nr 56, poz. 290), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r. poz. 628).

i udokumentowane (wyroki sądowe, decyzje administracyjne koszty sporządzenia operatów szacunkowych itp.) i nie zachodziła potrzeba dokonywania szczegółowej kalkulacji kosztów. Środki na zwiększenia pochodziły z rezerw celowych budżetu państwa (część 83 poz. 16 – zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa i poz. 41 – uzupełnienie wydatków na gospodarkę nieruchomościami) i z budżetu Wojewody (dział 700, rozdział 70005 § 4390 – Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii) oraz z proponowanych przez j.s.t. zmniejszeń.

J.s.t. rozliczały się z wykorzystania w poszczególnych latach przekazanej dotacji, i tak:

1) po zakończeniu każdego kwartału przekazywały sprawozdanie Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. W sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach wykazywane są kwoty dotacji otrzymanych na koniec okresu sprawozdawczego;

2) co kwartał j.s.t. przedkładały informację w zakresie wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa. Informacja zawierała plan i podziałkę klasyfikacji budżetowej, kwotę otrzymanej dotacji na koniec danego kwartału, ponadto w informacji ujmowane były zadania jakie zostały sfinansowane z otrzymanej dotacji, przyczyny ewentualnego niewykorzystania środków oraz przeznaczenie otrzymanej dotacji;

3) na koniec III kwartału oraz na koniec każdego roku sporządzane było sprawozdanie z wykonania wydatków, w których zawarty jest plan początkowy i po zmianach, podziałka klasyfikacji budżetowej, pozycja budżetu zadaniowego, wykonanie wydatków z rozbiciem na poszczególne zadania. [Dowód: akta kontroli str. 912, 913, 915-967, 1253-1254]

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora WPS Renaty Segiecińskiej wynika m.in., że w trakcie roku j.s.t. występowały z wnioskiem o zwiększenie planu dotacji na realizację specjalistycznych usług opiekuńczych ze względu na rosnącą liczbę środowisk. Wszystkie wnioski były weryfikowane – analizowano kwotę dotacji przyznaną na liczbę środowisk, ewentualne zwiększenie liczby środowisk, czy dotacja powinna być zwiększana i o jaką kwotę. J.s.t. sporządzały kwartalnie analizy braków środków finansowych na zadania z pomocy społecznej w tym specjalistycznych usług opiekuńczych. Na ich podstawie dokonywane były zmiany w budżecie. J.s.t. sporządzały raport z wykorzystania dotacji w rozdziale 85228 - Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. [Dowód: akta kontroli str. 1103, 1104, 1219-1220]

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora WPS Renaty Segiecińskiej wynika m.in., że j.s.t. w trakcie roku nie występowały o dodatkowe środki na realizację zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Nie dokonywano zwiększenia środków w trakcie roku. Ze względu na niezmienną kwotę dotacji oraz wzrost liczby powiatów realizujących programy korekcyjno-edukacyjne, j.s.t. zmuszone zostały do zredukowania kosztów związanych z zakupem materiałów biurowych i dydaktycznych. Realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych nie ucierpiała jednak pod względem merytorycznym. W roku 2013 w województwie świętokrzyskim został wprowadzony nowy system podziału środków na zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, jakim jest organizacja i prowadzenie programów korekcyjno-edukacyjnych. Dotacja otrzymana z budżetu państwa była dzielona na powiaty, które zgłosiły chęć realizacji programów, według liczby planowanych osobogodzin (iloraz planowanej liczby uczestników i liczby godzin pełnego programu na jednego uczestnika). Opracowanie tego algorytmu, a także wzrost liczby podmiotów realizujących programy korekcyjno-edukacyjne zmusił wojewodę do zmniejszenia kwoty środków finansowych przekazywanych do powiatów w stosunku do kalkulacji kosztów przedstawionej we wnioskach na realizację programów korekcyjno-edukacyjnych. W związku z tym faktem Wojewoda wystąpił pismem PS.VI.9451.4.2013 z dnia 19 czerwca 2013 r. do MPiPS z prośbą o zwiększenie środków na realizację tego zadania do kwoty wnioskowanej przez j.s.t. Środki nie zostały zwiększone, MPiPS w październiku 2013 r. uruchomił rezerwę celową na realizację programów korekcyjno-edukacyjnych. Żadna jednostka nie wnioskowała jednak już o dodatkowe środki, gdyż większość albo zakończyła realizację programu, bądź kończyła jego realizację. Realizacja rozliczana była za pomocą raportu

sporządzanego na potrzeby MPiPS oraz sprawozdań merytorycznych opracowanych przez pracowników WPS. [Dowód: akta kontroli str. 1101, 1102, 1221]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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 o NIK, wnioskuje o zintensyfikowanie działalności nadzorczej i kontrolnej w zakresie wywiązywania się przez starostów i inne organy reprezentujące Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami z obowiązków określonych ustawą o ujawnieniu.

V. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, dnia lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontroler
Jerzy Stachowiak
główny specjalista k.p.

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
Podpis

.....
podpis

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.