



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-004-04/2014
P/14/103

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/103 – Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	Mariusz Migdał, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 90733 z dnia 3.06.2014 r. Norbert Serafin, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 90716 z dnia 5.05.2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2b]
Jednostka kontrolowana	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp., zwany dalej <i>Urzędem</i> lub <i>LUW</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 29.04.2013 r. Wojewodą Lubuskim jest Jerzy Ostrouch; w okresie od 29.11.2007 r. do 25.10.2011 r. Wojewodą była Helena Hatka, zaś od 12.12.2011 r. do 1.04.2013 r. Marcin Jabłoński. [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, skuteczność sprawowania przez Wojewodę Lubuskiego nadzoru i kontroli nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w szczególności dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz pomocy społecznej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne oraz pisemne procedury dotyczące nadzoru i kontroli nad wykonywaniem zadań zleconych tworzą spójny system, którego funkcjonowanie zapewnia uzyskiwanie informacji o przebiegu i sposobie ich realizacji, w tym pozwala na ujawnienie nieprawidłowości w działalności jednostek samorządu terytorialnego. W powyższym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieobjęciu kontrolą w latach 2011-2013 niektórych zadań z zakresu administracji rządowej zleconych jednostkom samorządu terytorialnego. Obowiązek kontroli sposobu realizacji tych zadań nie został zapisany w regulaminach wewnętrznych LUW. Zaniechanie takie stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie², zgodnie z którym wojewoda ma obowiązek kontrolować wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustaw.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia udział audytora wewnętrznego LUW w doskonaleniu stosowanych przez Urząd procedur kontroli oraz obejmowanie audytem sposobu realizacji przez Wojewodę obowiązku kontroli wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Pozytywnie ocenia także sposób planowania oraz podziału przez Wojewodę Lubuskiego środków na realizację wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, pomimo wystąpienia w tym obszarze nieprawidłowości, która polegała na rozpatrywaniu wniosków o dokonanie zmian w budżecie gmin, zgłaszanych przez osoby inne niż wójt

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

² Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 ze zm.

(burmistrz, prezydent miasta), bez uprzedniego sprawdzenia czy osoby składające wnioski posiadają upoważnienie do dokonywania takich czynności.

W następstwie sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej Wojewoda posiadał informacje o sposobie i kosztach realizacji zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego, a także o trudnościach w realizacji tych zadań, a następnie podejmował, w miarę możliwości, działania w celu rozwiązywania problemów i eliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1. Obowiązki związane ze sprawowaniem kontroli nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zarówno w obszarze planowania, realizacji, jak i sprawozdawczości, a także sposób sprawowania nadzoru nad organami samorządu terytorialnego, organizacja działalności kontrolnej, przyjmowanie oraz załatwianie skarg i wniosków, zostały określone i przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu w regulaminach: organizacyjnym LUW³ oraz regulaminach poszczególnych wydziałów (m.in. Wydziału Polityki Społecznej, Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, Wydziału Finansów, Budżetu i Certyfikacji, Wydziału Nadzoru i Kontroli⁴).

[dowód: akta kontroli str. 94-228]

1.2. Wojewoda Lubuski, zarządzeniem nr 457 z 28.12.2011 r. w sprawie organizacji działalności kontrolnej, określił obowiązujący w LUW system kontroli, tryb tworzenia rocznego planu kontroli, zasady wydawania upoważnień do kontroli oraz ich rejestracji, a także sposób postępowania z aktami kontroli.

System kontroli zewnętrznych jest w LUW zorganizowany w następujący sposób:

- komórkami ds. kontroli w LUW są wszystkie wydziały realizujące zadania kontrolne, przy czym Wydział Kontroli i Nadzoru dodatkowo realizuje zadania w zakresie planowania, sprawozdawczości oraz koordynowania kontroli;
- kontrole zewnętrzne (w trybie zwykłym lub uproszczonym) prowadzone są na podstawie rocznego planu kontroli, zatwierdzonego przez Wojewodę (wydziały Urzędu w terminie do końca listopada poprzedniego roku przekazują propozycje kontroli do Wydziału Nadzoru i Kontroli, który opracowuje plan i przedkłada go Wojewodzie w terminie do 20 grudnia); Wojewoda, w razie potrzeby, zarządza kontrolę nieprzewidzianą w rocznym planie kontroli;
- przy opracowywaniu propozycji do rocznego planu kontroli uwzględnia się w szczególności: zadania wynikające z przepisów prawa, analizę ryzyka, wyniki wcześniejszych kontroli i audytów, wnioski wynikające z badań i analiz oraz skarg i wniosków wpływających do Wojewody, informacje pochodzące od organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych oraz środków komunikacji społecznej;
- ustalenia dokonane w trakcie kontroli prowadzonej w trybie zwykłym wraz z oceną formułuje się w wystąpieniu pokontrolnym, natomiast kontrola w trybie uproszczonym kończy się sprawozdaniem;
- stosuje się czterostopniową skalę ocen kontrolowanej działalności: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna;
- realizacja wyników kontroli monitorowana jest przez Wydział Nadzoru i Kontroli, m.in. poprzez zebranie kwartalnych informacji o stanie realizacji zadań ujętych w rocznym planie kontroli sporządzonych przez poszczególne komórki ds. kontroli, a następnie sporządzenie zbiorczej, kwartalnej informacji o realizacji zadań kontrolnych, która jest

³ Zarządzenie nr 400 Wojewody Lubuskiego z dnia 12.12.2012 r.

⁴ Zarządzenia Dyrektora Generalnego LUW, odpowiednio: nr 25 z 7.05.2014 r., nr 7 z 13.02.2013 r., nr 62 z 10.12.2013 r. oraz 19 z 31.03.2014 r.

przedstawiana Wojewodzie; roczne sprawozdanie z działalności kontrolnej jest przekazywane Wojewodzie w terminie do 15 lutego następnego roku kalendarzowego.

[dowód: akta kontroli str. 48-65]

Wydział Nadzoru i Kontroli LUW kierował do komórek kontrolnych LUW powiadomienia przypominające o konieczności zgłaszania propozycji kontroli wraz z przywołaniem okoliczności uzasadniających wybór tematów oraz jednostek do kontroli. Sporządzano karty przebiegu kontroli, zawierające – poza identyfikacją podmiotu kontrolowanego i tematu kontroli – m.in. opis najważniejszych nieprawidłowości, ich skutki, wskazanie miejsca przechowywania akt kontroli. W okresach kwartalnych i rocznych sporządzano informacje dotyczące oceny realizacji zadań ujętych w planach kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 259-280]

W okresie objętym kontrolą pracownicy, w których zakresach obowiązków mieściły się zadania kontrolne, przechodzili szkolenia w zakresie opracowywania programów kontroli, wystąpień pokontrolnych, standardów prowadzenia kontroli oraz zmian regulacji prawnych dotyczących procedury kontrolnej.

[dowód: akta kontroli str. 281-293]

1.3. Urząd za lata 2012 i 2013 sporządził zbiorcze zestawienia efektów działalności kontrolnej⁵, z których wynika co następuje:

- w 2012 r. z planowanych 455 kontroli przeprowadzono 444 (98%), obejmując badaniami działalność łącznie 449 jednostek i formułując 603 zalecenia pokontrolne;
- w 2013 r. z planowanych 524 kontroli przeprowadzono 514 (98%), obejmując badaniami działalność łącznie 513 jednostek i formułując 675 zaleceń pokontrolnych.

Przyczynami niezrealizowania w pełni planu kontroli były m.in. konieczność realizacji innych zadań, w tym zakończenia wszczętych wcześniej kontroli, braki kadrowe, fakt wykonania kontroli przez inny podmiot lub likwidacja jednostki zaplanowanej do kontroli.

W ramach podejmowanych działań kontrolnych, Urząd przeprowadzał również kontrole sprawdzające (18 w 2012 r. i 20 w 2013 r.) oraz doraźne, nieprzewidziane w planie kontroli (29 w 2012 r. i 40 w 2013).

[dowód: akta kontroli str. 250-258]

Poza przeprowadzaniem kontroli Wojewoda korzystał z innych narzędzi, których zastosowanie mogło przyczynić się do lepszej realizacji zadań zleconych, takich m.in. jak: wizytacje oraz oględziny obiektów, badanie i ocena działań podejmowanych w sprawach indywidualnych, analizy przedkładanych w Urzędzie sprawozdań i dokumentacji potwierdzającej sposób wykorzystania dotacji, sprawowanie nadzoru instancyjnego poprzez rozpatrywanie odwołań od decyzji starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, prowadzenie szkoleń dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

[dowód: akta kontroli str. 529-533]

1.4. W 2010 r. Zespół Audytu Wewnętrznego LUW przeprowadził audyt *Realizacji kontroli prowadzonych przez wojewodę*⁶, którego zakładanym celem było uzyskanie zapewnienia, że ustanowione systemy zarządzania i kontroli wewnętrznej w procesie realizacji kontroli prowadzonych przez wojewodę funkcjonują skutecznie. Audytem objęto wybrane kontrole przeprowadzone przez LUW w I kwartale 2010 r. W wyniku audytu stwierdzono, że system zarządzania i kontroli nie eliminuje w zadowalającym stopniu możliwości wystąpienia błędów, wśród których wymieniono m.in.: nieposiadanie legitymacji służbowych przez kontrolujących, niesporządzenie protokołów z przyjęcia ustnych oświadczeń, brak w dokumentacji wytworzonej przez kontrolowanych niektórych elementów określonych przepisami prawa, niesporządzenie wykazów zawartości akt kontroli.

⁵ W sprawozdaniu z działalności kontrolnej za 2011 r. nie agregowano danych pochodzących z różnych komórek organizacyjnych LUW; zaprezentowano w nim na 168 stronach wyniki wszystkich kontroli przeprowadzonych w 2011 r., jednocześnie nie podając danych zbiorczych dla całego Urzędu.

⁶ Sprawozdanie z audytu z 22.02.2011 r., znak ZAW.GKrze.0953-1/10.

Audytor wewnętrzny sformułował szereg zaleceń, w tym m.in. dotyczących oceny zgodności realizacji kontroli z procedurami przyjętymi w LUW, opracowania metodologii doboru jednostek do kontroli oraz wytycznych dotyczących prowadzenia akt kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 4-21]

W związku z powyższym, w 2011 r. powołano w Urzędzie Zespół ds. opracowania procedury działalności kontrolnej wykonywanej przez wojewodę⁷, w skład którego wszedł z głosem doradczym audytor wewnętrzny. Efektem prac zespołu było przygotowanie nowej organizacji działalności kontrolnej oraz modyfikacja dotychczasowej procedury kontrolnej, czego wyrazem było przyjęcie w dniu 28.12.2011 r. przez Wojewodę Lubuskiego wcześniej przywołanego zarządzenia nr 457 w sprawie organizacji działalności kontrolnej wykonywanej przez wojewodę.

[dowód: akta kontroli str. 22-65]

Wśród zadań audytowych realizowanych w latach 2011-2013 przez Zespół Audytu Wewnętrznego LUW, które dotyczyły problematyki związanej z kontrolą i nadzorem wojewody nad realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dokonano oceny procesu zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁸. Audyt w badanym obszarze ujawnił uchybienia w prawidłowym sprawowaniu nadzoru nad kontrolami jednostek samorządu terytorialnego, prowadzonymi przez pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami LUW, czego skutkiem było niezapewnienie realizacji podstawowego celu kontroli jakim jest ustalenie, czy i w jakiej wielkości nastąpiły odchylenia od pożądanego stanu (stwierdzono m.in. powoływanie się w wystąpieniach pokontrolnych na nieistniejące progi istotności dla stwierdzonych nieprawidłowości, niewskazywanie skutków wystąpienia nieprawidłowości oraz przepisów prawnych, które zostały naruszone). W efekcie powyższego, sformułowano zalecenie o konieczności zamieszczania w programach kontroli wszystkich informacji potrzebnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli oraz dokonania oceny kontrolowanej działalności.

[dowód: akta kontroli str. 66-92]

Zagadnienia związane z kontrolą i nadzorem Wojewody nad realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w województwie lubuskim nie były w latach 2011-2013 przedmiotem badań kontroli wewnętrznej bądź zewnętrznej.

[dowód: akta kontroli str. 93]

1.5. W Urzędzie w proces rozpatrywania skarg zaangażowane są wszystkie wydziały. Każda skarga wpływająca do Urzędu jest przekazywana do Wydziału Nadzoru i Kontroli, gdzie jest rejestrowana, a następnie przekazywana do właściwej jednostki poza Urzędem lub komórki organizacyjnej Urzędu. W przypadku gdy skarga dotyczy działalności więcej niż jednej komórki organizacyjnej, Wydział Nadzoru i Kontroli wyznacza wydział wiodący, który załatwia skargę. Ponadto, Wydział Nadzoru i Kontroli monitoruje terminowość załatwiania skarg oraz sporządza roczne analizy sposobu ich rozpatrzenia.

W Wydziale Nadzoru i Kontroli prowadzony jest w formie elektronicznej Centralny Rejestr Skarg i Wniosków, w którym ujmuje się wszystkie skargi wpływające do Urzędu. W ww. rejestrze skargom nadawany jest znak sprawy, wskazuje się nadawcę skargi i jej przedmiot, datę wpływu skargi, a także datę i sposób jej załatwienia.

W latach 2011-2013 do Urzędu wpłynęły łącznie 1.164 skargi (391 w 2011 r., 380 w 2012 r. oraz 393 w 2013 r.). Sposób kwalifikowania skarg według przyjętych w Urzędzie kategorii nie pozwala na wyodrębnienie z ww. rejestru, skarg których przedmiotem były ewentualne nieprawidłowości dotyczące realizacji przez samorządy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

[dowód: akta kontroli str. 111-114, 217-249]

⁷ Zarządzenie nr 12 Dyrektora Generalnego LUW z 8.04.2011 r.

⁸ Sprawozdanie z audytu z 4.04.2013 r.

Na stronie internetowej Urzędu⁹, w Biuletynie Informacji Publicznej, zamieszczono instrukcję dla interesantów pn. Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków wraz harmonogramem dyżurów w sprawach skarg i wniosków. W latach 2011-2013 do LUW nie wpłynęły skargi dotyczące:

- przeciwdziałania przemocy w rodzinie (w zakresie zadań realizowanych przez powiaty),
- ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (w zakresie zadań realizowanych przez starostów).

W okresie objętym kontrolą wpłynęła jedna skarga, dotycząca zagadnień związanych z gospodarką nieruchomościami w zakresie zadań realizowanych przez starostów. I tak, w 2012 r. wpłynęła skarga na działania Starosty Nowosolskiego, w związku z nieprzeprowadzeniem podziału jednej z działek, zlokalizowanych na terenie Nowej Soli. Skarżący został – po zasięgnięciu informacji od starosty oraz analizie dokumentacji przez pracowników LUW – poinformowany o niemożności zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej, dopóki trwa odrębna własność lokali związanych z gruntem, co odpowiada obowiązującym regulacjom prawnym.

[dowód: akta kontroli str. 294]

Ponadto, w 2013 r. wpłynęła do Wojewody Lubuskiego skarga na odmowę przyznania przez Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie i Polityki Społecznej w Gorzowie Wlkp. (GCPR) pomocy w formie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W okresie 2 tygodni od wpłynięcia skargi LUW poinformował skarżącą, iż w przedmiotowej sprawie zostanie wszczęte postępowanie wyjaśniające. Pracownicy LUW niezwłocznie podjęli działania mające na celu wyjaśnienie sprawy, m.in. zwracając się ze stosownymi zapytaniami do GCPR. Skarżąca została poinformowana o podejmowanych działaniach. GCPR poinformowało Urząd, iż w przedmiotowej sprawie toczy się postępowanie administracyjne przed organem II instancji. Aktualnie (w czasie trwania kontroli NIK) w GCPR prowadzona jest kontrola, której przedmiotem jest m.in. zbadanie prawidłowości postępowania świadczeniodawcy.

[dowód: akta kontroli str. 605]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Analiza sposobu sprawowania przez Wojewodę kontroli nad realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zleconych jednostkom samorządu terytorialnego wykazała, iż w przypadku dwóch zadań kontrola ich wykonania nie została przypisana żadnej komórce organizacyjnej LUW:

- stosownie do art. 7³ ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego¹⁰, do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiaty należy m.in. realizacja dla kombatantów i osób represjonowanych zadań w zakresie opieki zdrowotnej i usług opiekuńczych, organizacja na terenie powiatu obchodu rocznic w celu upamiętnienia walki o niepodległość Polski oraz uczczenia pamięci ofiar wojny i okresu powojennego, świadczenie pomocy w przygotowywaniu udokumentowanych wniosków o przyznanie w drodze wyjątku emerytur i rent, analiza sytuacji życiowej kombatantów i osób represjonowanych oraz podejmowanie w tym zakresie stosownych inicjatyw;
- stosownie do art. 7 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie¹¹, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej administrację w zakresie łowiectwa sprawuje samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej (w regulaminie organizacyjnym Wydziału Gospodarki Nieruchomościami mowa jest jedynie o tym, iż

⁹ http://www.lubuskie.uw.gov.pl/wydzial_nadzoru_i_kontroli/skargi.html

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 400 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.

wydział ten prowadzi sprawy związane z wypłatą odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną oraz za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich).

Realizacja ww. zadań, a także zadania zlecone samorządowi województwa, których kontrola została przypisana w regulaminie organizacyjnym Urzędu – Biuru Organizacyjnemu i Kadr (zadania, o których mowa w art. 51b, art. 51f ust. 2, art. 51g ust. 1, 2, 4 i 5, art. 51h oraz art. 51j ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹²), nie były w latach 2011-2013 objęte czynnościami kontrolnymi, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, zgodnie z którym wojewoda ma obowiązek kontrolować wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustaw.

Krystyna Kowałko, pełniąca funkcję dyrektora Biura Organizacyjnego i Kadr LUW, do którego zadań należy m.in. opracowywanie i nadzór nad dokumentacją organizacyjną Urzędu, w tym regulaminu organizacyjnego LUW oraz regulaminów poszczególnych komórek organizacyjnych, wyjaśniła, iż przyczyną pominięcia ww. zapisów w regulacjach wewnętrznych był brak stosownych wniosków ze strony właściwych komórek merytorycznych Urzędu. K. Kowałko zwróciła uwagę, że w regulaminie organizacyjnym LUW – w części dotyczącej zadań wszystkich wydziałów – znajduje się ogólny zapis, zgodnie z którym winny one kontrolować wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej. Podzielając ocenę NIK, K. Kowałko zadeklarowała, że zostanie podjęta inicjatywa prowadząca do uzupełnienia regulacji wewnętrznych LUW o zapisy stanowiące o obowiązku kontroli przedmiotowych zadań oraz, że Biuro Organizacyjne i Kadr wniosie o ujęcie zadań kontrolnych wynikających z ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach w planie kontroli na 2015 r.

[dowód: akta kontroli str. 529-538]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Opis stanu
faktycznego

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

2.1. Skuteczność działań nadzorczych i kontrolnych w latach 2011-2013 zbadano w zakresie realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ustawami o:

- a. gospodarce nieruchomościami¹³ (realizowane przez starostów),
- b. ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa (SP) oraz jednostek samorządu terytorialnego¹⁴ (realizowane przez starostów),
- c. przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁵ (zadania realizowane przez powiaty),
- d. pomocy społecznej¹⁶ – w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi (realizowane przez gminy).

Na podstawie przeprowadzanych kontroli Wydział Gospodarki Nieruchomościami (WGN) (poz. a, b) i Wydział Polityki Społecznej (WPS) (poz. c, d) sporządzali roczne sprawozdania

¹² Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm.

¹³ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.), zwana dalej „ugn”.

¹⁴ Ustawa z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1460), zwana dalej „ustawą o ujawnianiu w KW”.

¹⁵ Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.), zwana dalej „uopp”.

¹⁶ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) zwanej dalej „uops”.

z przeprowadzenia kontroli, zawierające: problematykę kontroli, stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości, osoby za nie odpowiedzialne.

[dowód: akta kontroli str. 295-341, 398, 408-415]

Ad a. Według danych LUW w latach 2011-2013 liczba i powierzchnia nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa (SP) zlokalizowanych w województwie lubuskim zmniejszyła się z 11.747 działek o powierzchni 11,3 tys. ha do 10.703 działek o powierzchni 10,8 tys. ha, tj. odpowiednio o 8,9% i o 4,4%.

Natomiast liczba i powierzchnia nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste zwiększyła się z 8.898 działek o powierzchni 8.666,48 ha do 9.462 działek o powierzchni 10.123,42 ha, tj. odpowiednio o 6,3% i 16,8%. Kontrolowane j.s.t. prowadziły stosowne ewidencje zgodnie z obowiązującymi przepisami.

[dowód: akta kontroli str. 342-343, 376-386]

Ad b. Według danych Wojewody (uzyskanych w toku kontroli od powiatów, miast i gmin) stan realizacji przedmiotowych działań na 1.06.2014 r. przedstawiał się następująco¹⁷:

- 10 powiatów wystąpiło z wnioskami o ujawnienie w KW prawa własności nieruchomości SP dla 2.842 działek SP o pow. 1.373,72 ha, a 8 powiatów dla 589 nieruchomości j.s.t. o pow. 970,55 ha;
- jeden powiat wystąpił do Sądu z wnioskiem o stwierdzenie nabycia własności SP (11 nieruchomości o pow. 7,20 ha);
- 13 powiatów wystąpiło o założenie ksiąg wieczystych dla nieruchomości, dla których nie były prowadzone odnośnie 16.380 ha działek SP o pow. 13.976,39 ha, a 11 powiatów dla 3.238 nieruchomości j.s.t. o pow. 12.994,90 ha;
- prowadzone są postępowania sądowe dotyczące uregulowania stanu prawnego nieruchomości SP przez 4 powiaty (m.in. odnośnie 17 działek SP o pow. 0,42 ha).

[dowód: akta kontroli str. 344-347]

Ad c. W województwie lubuskim, zgodnie z Załącznikiem nr 3 Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2006-2016, funkcjonuje jeden Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie (SOW) w Gorzowie Wielkopolskim.

W latach 2011-2013 powiaty na zadania rozdziału 85205 – zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, otrzymały łącznie 2.029,8 tys. zł dotacji celowych (§2110), co stanowiło 86,74% pierwotnego planu. Z przyznanych dotacji powiaty wykorzystały 99,58%.

[dowód: akta kontroli str. 593-595]

Ad d. Za lata 2011-2013¹⁸ w województwie lubuskim specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi przyznano łącznie 427 osobom, a wartość tych świadczeń wyniosła ogółem 1.992,7 tys. zł.

W badanym okresie gminy na zadania rozdziału 85228 – usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, otrzymały dotacje celowe (§2010) w łącznej kwocie 2.021,6 tys. zł (o 14,28% więcej niż pierwotnie planowano), z której wykorzystano 89,05%.

[dowód: akta kontroli str. 348-353, 593-595]

2.2. W badanym okresie Oddział Nadzoru i Regulacji WGN przeprowadził kontrole realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ustawami:

- *ugn*: w 2011 r. – w 5 spośród 14 powiatów (35,7%), w 2012 r. – w 3 (21,4%), w 2013 r. – w 2 (14,3%). Łącznie 10 kontroli, z tego: 7 kontroli problemowych w trybie zwykłym, 2 w trybie doraźnym uproszczonym i 1 kontrolę sprawdzającą,
- *o ujawnieniu w KW*: w latach 2011-2013 skontrolowano łącznie 10 powiatów, a ponadto w 2012 r. 10 gmin i miast spośród 83 zlokalizowanych w województwie lubuskim (12,2%), łącznie 20 kontroli, z tego 3 problemowe i 17 w trybie uproszczonym.

[dowód: akta kontroli str.376-386, 387-389]

¹⁷ W województwie lubuskim jest 14 powiatów (w tym 2 miasta na prawach powiatu).

¹⁸ Według sprawozdania MPiPS-03-R.

WGN dokonywał analiz ustaleń sformułowanych w toku ww. kontroli, poprzez m.in. ciągły monitoring dotyczący weryfikacji stanów prawnych nieruchomości SP będących w obrocie, wydawanie rozstrzygnięć w zagadnieniach dot. gospodarki nieruchomościami w postępowaniach odwoławczych, weryfikację nieruchomości pozostających w zasobie SP, coroczną analizę sprawozdań przedkładanych wojewodzie, bieżący monitoring realizacji zadań przez starostów wynikających z ustawy o ujawnianiu w KW (działania instruktażowe i dyscyplinujące). Protokoły kontroli i zalecenia pokontrolne zamieszczano każdorazowo w BIP.

Efektom tych działań było m.in. wprowadzenie w 2014 r. modyfikacji i ujednoczenia treści sprawozdania rocznego z gospodarowania nieruchomościami, w tym rozszerzenie sprawozdania o dane z ewidencjonowania, o których mowa w art. 23 ust. 1c *ugn*. Ponadto analiza sprawozdań w zakresie ilości oddanych nieruchomości SP w użytkowanie wieczyste i dokonywanych / planowanych aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego spowodowała podjęcie skutecznych działań o pozyskanie dodatkowych środków finansowych z rezerwy budżetu państwa (w 2013r. – 330 tys. zł, w 2014 r. – 215,4 tys. zł).

[dowód: akta kontroli str. 390-398, 404-405, 526-528]

WPS przeprowadził kontrole realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ustawami:

- *uopp*: w 2011 r. – w 11 ośrodkach pomocy społecznej (ops) (w 2 ops świadczone usługi opiekuńcze dla 7 osób z zaburzeniami psychicznymi, w 2012r. – w 9 ops (1 ops / 9 osób), w 2013 r. – 12 ops (3 ops / 6 osób). Łącznie 32 kontrole, z tego 19 kontroli kompleksowych, 8 problemowych, 4 sprawdzające i 1 doraźna,
- *uopsw*: w 2011 r. – w 4 Powiatowych Centrach Pomocy Rodzinie (PCPR), w 2012 r. – w 3 PCPR i Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gorzowie Wielkopolskim (SOW), w 2013 r. – w 3 PCPR. Łącznie 11 kontroli, z tego: 6 kontroli kompleksowych, 4 problemowe i 1 sprawdzająca.

[dowód: akta kontroli str. 354-375]

Zespoły kontrolne w ramach dalszych działań nadzorczych dokonywały oceny stopnia realizacji zaleceń pokontrolnych na podstawie odpowiedzi jednostki kontrolowanej. Spośród kontroli w zakresie *uopsw* oceniono w 6 jednostkach odpowiedź jako „nie dającej gwarancji pełnej realizacji zaleceń”, co stanowiło przesłankę do planowania kolejnej kontroli w tych j.s.t.

Protokoły kontroli i zalecenia pokontrolne zamieszczane były każdorazowo w BIP. Poza tym, informacje o wynikach kontroli przekazywane są m.in. podczas konferencji z innymi jednostkami/organami. Dla przykładu w 2013 r. zorganizowano na prośbę Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, konferencję pn. „Krajowa oraz Regionalna Polityka Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Przemocy ze Względu na Płeć”, podczas której podsumowano działania nadzorczo-kontrolne prowadzone w tym zakresie i przedstawiono potrzeby i problemy województwa lubuskiego.

[dowód: akta kontroli str. 365-372, 410-415]

Postępowania kontrolne były prowadzone na podstawie programów kontroli odrębnych dla każdej jst, zawierających m.in. zagadnienia objęte badaniem, metodykę kontroli oraz kryteria i mierniki umożliwiające ocenę kontrolowanej jednostki. Ustalenia kontroli były formułowane głównie na podstawie zestawień i wykazów danych sporządzonych¹⁹ przez pracowników kontrolowanych jst w oparciu o dokumentację źródłową jednostki i podpisanych przez odpowiedzialne służby. Wyjaśnienia od pracowników kontrolowanych jednostek dotyczyły w większości przyczyn i okoliczności powstania ustalonych faktów kontrolnych. Każda skontrolowana jst była, stosownie do określonych w programie kontroli kryteriów i mierników, oceniona adekwatnie do ustaleń kontroli..

[dowód: akta kontroli str. 387-389, 406-407, 416-472, 473-478]

¹⁹ W trybie art. 22 pkt 3 ustawy o kontroli administracji rządowej.

Analiza treści protokołów i sprawozdań z ww. kontroli wykazała, że jednostki były kontrolowane w poniższych obszarach:

- w zakresie gospodarowania nieruchomościami SP kontrolami objęto:
 - ewidencjonowanie zasobu nieruchomości SP oraz nieruchomości SP oddane w użytkowanie wieczyste (wszystkie kontrolowane powiaty prowadziły przedmiotowe ewidencje spełniające wymóg art. 23 ust. 1c *ugn*);
 - sporządzanie planów wykorzystania zasobu nieruchomości SP (plany 6 powiatów sporządzano zgodnie z dyspozycją art. 23 ust. 1d *ugn*, plan 1 powiatu nie spełniał jej²⁰): nie zawierał danych o powierzchni zasobu i nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz prognozy dotyczącej udostępnienia nieruchomości z zasobu oraz nabywania do zasobu; poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości z zasobu oraz nabywaniem do zasobu; wpływów osiągniętych z opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości SP oddanych w wieczyste użytkowanie oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości SP; aktualizacji opłat z tytułu opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości SP oddanych w wieczyste użytkowanie oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości SP;
 - roczne sprawozdania z gospodarowania zasobem SP odpowiadały wymogom art. 23 ust. 1c – z wyjątkiem 2 w których brakowało planu wykorzystania zasobu SP na sprawozdawczy rok (dołączono w toku realizacji zaleceń pokontrolnych);
 - aktualizacje opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP (wszystkie powiaty uaktualniły opłaty, stosownie do art. 77 i 78 *ugn*, dla 439 działek, uzyskując opłaty w łącznej kwocie 1.138,1 tys. zł, tj. o 737,3 tys. zł (184,53%) więcej od opłat przed aktualizacją, przy kosztach sporządzania operatów szacunków wynoszących 115,9 tys. zł. Postępowania w tym zakresie prowadzono zgodnie z art. 77 i 78 *ugn*).
 - w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości SP i nieruchomości jst:
 - objęto wszystkie kontrolowane powiaty – wg stanu na dzień kontroli 2 powiaty ujawniły w KW wszystkie nieruchomości SP, natomiast w 5 powiatach 757 działek o pow. 688,68 ha nie ma założonych KW. Aktualnie – jak wyjaśniła Lidia Markowska zastępca dyrektora WGN – około 2% nieruchomości SP wymaga jeszcze złożenia wniosków o ujawnienie własności w KW (2 powiaty: krośnieński 6%, sulęciński 36%), w terminie do końca 2014 r.;
 - starostowie w terminie ustawowym wynikającym z art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnianiu w KW (do 19.05.2009 r.) przekazali Wojewodzie wykazy nieruchomości. Stosownie do dyspozycji art. 1a ust. 1 ww. ustawy (do 19.05.2013 r.) przekazali Wojewodzie do 4.04.2011 r. (data ostatniego importu danych do systemu IPE) uzupełnienia przedmiotowego wykazu (np. gorzowskie 8 uzupełnień w okresie od 6.08.2009 r. do 29.03.2011 r.; wschowskie 12 uzupełnień od 20.11.2009 r. do 24.03.2011 r.).
- [dowód: akta kontroli str. 376-386, 479-480, 505-518, 519-525]
- w zakresie tworzenia i prowadzenia specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie (SOW) oraz opracowania i realizacji programów korekcyjno-educacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie:
 - w województwie lubuskim funkcjonuje jeden SOW w Gorzowie Wielkopolski o 20 miejscach całodobowego okresu pobytu. Przeprowadzona jedna w badanym okresie kontrola potwierdziła ustawowy standard podstawowych usług świadczonych w zakresie potrzeb bytowych i interwencyjnym oraz zgodność kwalifikacji kadry zatrudnionej w SOW z obowiązującymi przepisami, Stwierdzone uchybienia dotyczyły: sposobu planowania pomocy ofierze przemocy w rodzinie,

²⁰ W okresie objętym kontrolą NIK, LUW przeprowadził 7 kontroli (6 problemowych i 1 uproszczoną). Pozostałe plany wykorzystania zasobu SP były weryfikowane na bieżąco i uzupełniane w razie wystąpienia takiej potrzeby.

sposobu planowania pracy z dzieckiem oraz udzielania mu pomocy terapeutycznej i socjoterapeutycznej oraz zatrudnienia w tym celu specjalistów.

Dyrektor WPS Katarzyna Jankowiak wyjaśniła, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nałożyła na powiat zadania związane m.in. z zapewnieniem osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia, SOW, ośrodkach interwencji kryzysowej, i to on w porozumieniu z osobą decyduje o formie pomocy. Dotychczas (m.in. w toku prowadzonych kontroli oraz bieżącego monitoringu) nie stwierdzono w województwie potrzeb przekraczających oferowaną liczbę miejsc w specjalistycznym ośrodku wsparcia. W postępowaniu z rodziną dotkniętą przemocą, zarówno przepisy i prawa, jak i idea pomocy rodzinie dotkniętej przemocą zmagają się z odizolowaniem sprawcy, a nie ofiary. Należy się liczyć ze zwiększającą się aktywnością samorządów w realizacji przedmiotowego zadania, czemu służył realizowany w 2013 r. „Program pilotażowy wdrożenia algorytmów i kwestionariuszy szacowania ryzyka zagrożenia życia i zdrowia w związku z przemocą w rodzinie w woj. lubuskim”. Zaangażowanie w Program wszystkich PCPR oraz 70% OPS, przyczyniło się m.in. do zacieśnienia współpracy z Policją, tym samym do wzrostu ujawniania przypadków przemocy domowej. Stąd też może wzrosnąć zapotrzebowanie na miejsca w SOW. Zasadnym by zatem było utworzenie kolejnego takiego ośrodka świadczącego 20 miejsc w Zielonej Górze lub jej okolicach, który zwiększyłby dostępność do tej formy nieodpłatnej pomocy dla mieszkańców południowej części województwa lubuskiego. Zgodnie z Załącznikiem nr 2 do Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014 – 2020 (uchwała Nr 76 Rady Ministrów z 29.04.2014 r.), na 2018 r. i 2019 r. zaplanowano środki na utworzenie (a następnie utrzymanie) w kraju dwóch nowych SOW. W związku z tym faktem, województwo lubuskie zamierza ubiegać się o fundusze na uruchomienie jeszcze jednej takiej placówki na swoim terenie.

[dowód: akta kontroli str. 408-411]

- skontrolowano 7 PCPR (2 dwukrotnie), które realizowały programy korekcyjno-edukacyjne w sposób prawidłowy (poza jednym przypadkiem realizacji w zmniejszonym wymiarze czasowym od wymaganego). Z zrekrutowanych do programów 154 osób, ukończyło je 82 osoby (53,25%). Kwalifikacje prowadzących programy spełniały obowiązujące wymogi.

[dowód: akta kontroli str. 360-372, 408-415, 602-604]

- w zakresie świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych: w badanym okresie Wydział Polityki Społecznej przeprowadził 32 kontrole w 30 ośrodkach pomocy społecznej. Przedmiotowe usługi świadczone w 6 ośrodkach obejmując nimi łącznie 29 osób. W pozostałych skontrolowanych 26 ośrodkach stwierdzono, że „istnieje konieczność rozszerzenia form oparcia społecznego m.in. o specjalistyczne usługi opiekuńcze lub nawiązanie współpracy z tego typu placówkami funkcjonującymi na terenie gmin ościennych”.

Na terenie 4 skontrolowanych gmin brak było ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi²¹, w 2 ośrodkach pomocy społecznej (w Drezdenku i Małomicach) osoby świadczące usługi opiekuńcze nie posiadały kwalifikacji określonych w § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia MPS z 22.09.2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, w 2 ośrodkach realizację form oparcia społecznego kontrolujący uznali za ubogą, a w 1 dokumentacja dotycząca przyznania ww. świadczeń nie była kompletna.

W trakcie ww. kontroli nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia przedmiotowych świadczeń.

[dowód: akta kontroli str. 354-358, 373-375]

W województwie lubuskim na koniec 2012 r. 59.215 mieszkańców, tj. 5,79% (dane z LOW NFZ w Zielonej Górze) leczonych było z powodu zaburzeń psychicznych.

²¹ Wg art. 51a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej takimi ośrodkami są: środowiskowy dom samopomocy (ŚDS) – w lubuskim funkcjonuje 30 ŚDS (749 miejsc), lub klub samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Środowiskową pomocą społeczną objęte były 824 osoby, w ŚDS – 673 osoby; ze specjalistycznych usług opiekuńczych skorzystało 151 osób, a w domach pomocy społecznej dla osób z zaburzeniami psychicznymi przebywało 866 osób.

[dowód: akta kontroli str.408-415]

2.3. W latach 2011-2013 starostowie, w terminie ustawowym, poza 2 przypadkami zwłoki, przekazywali Wojewodzie roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami SP, o którym mowa w art. 23 ust. 1a *ugn.* Sprawozdania, do 2012 r. zawierały informacje o stanie realizacji zadań wymienionych w art. 23 ust. 1 *ugn.*, oraz niektóre dane wyszczególnione w art. 23 ust. 1c i 1d *ugn.* Pismem z 15.01.2014 r. Wojewoda wprowadził obowiązującą jednolitą formę (tabelaryczną) sporządzania przedmiotowego sprawozdania z uwzględnieniem wszystkich danych, o których mowa w art. 23 ust. 1c i 1d *ugn.*

Wydział Gospodarki Nieruchomościami – jak wyjaśnił jego dyrektor G. Dłubek – analizuje przedmiotowe sprawozdania poprzez kontrolę jakościową zawartych w nich elementów, a przy ewentualnych błędach kierowane są pisma do starostów o uzupełnienia o wymagane pozycje. Weryfikacja tych sprawozdań pod względem ilościowym (np. ilość działek, powierzchnie itp.) jest utrudniona brakiem bezpośredniego dostępu do danych ewidencyjnych nieruchomości. Ewidencje gruntów i budynków prowadzone są przez starostów, którzy korzystają z prowadzonej bazy. Sprawozdania wykorzystuje się w wykonywaniu bieżących spraw np. wiedza w zakresie ilości oddanych nieruchomości SP w użytkowanie wieczyste i dokonywanych/planowanych aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego spowodowała podjęcie skutecznych działań o pozyskanie dodatkowych środków finansowych z rezerwy budżetu państwa. Dla zwiększenia efektywniejszego wykorzystania sprawozdań wystąpiono do wszystkich starostw o przedstawienie rozszerzonych tabel o dane z ewidencjonowania, o którym mowa w art. 23 ust. 1c *ugn.* Powyższe spowoduje poszerzenie posiadanej wiedzy o stanie zagospodarowania nieruchomości SP w poszczególnych powiatach, co w następstwie powinno podnieść poziom nadzoru nad działaniami starostów dotyczących zasobu.

[dowód: akta kontroli str. 481-499, 479-480, 376-386, 399-403]

Starostowie nie zawsze przestrzegali ustawowych terminów składania Wojewodzie sprawozdań w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości SP i j.s.t. Według dokumentacji WGN żadne Starostwo nie spełniło wymogu ustawowego składania miesięcznych (do 24.08.2012 r.) i półrocznych (od 24.08.2012 r.) sprawozdań. I tak np. Starostwo Żarskie, Świebodzińskie i Strzelecko – Drezdeneckie, w okresie od stycznia 2011 r. do czerwca 2014 r. nie przedłożyło odpowiednio 22, 20 i 21 sprawozdań (na 24 wymaganych).

Dyrektor WGN wyjaśnił, że sprawozdania nie były przesyłane przez wszystkie podmioty zobowiązane w jednakowych terminach. Starostowie zgłaszali problemy z funkcjonowaniem systemu IPE oraz wskazywali na braki kadrowe. W omawianym zakresie instrumenty wojewody do egzekwowania od starostów wykonania tego zadania są nieliczne. WGN analizuje przedkładaną przez starostów przedmiotową sprawozdawczość, i w większości poprzez pomoc w rozwiązywaniu pojawiających się problemów, udzielaniu instruktażu i przekazywaniu instrukcji itp. drogą elektroniczną (mailową, e-PUAP), telefoniczną czy pisemną, wpływa bezpośrednio na usprawnienie i prowadzenie prawidłowej sprawozdawczości. Ponadto Wojewoda doprowadził do złożenia przez starostów oświadczeń o kompletności wykazów, przez co uzyskał potwierdzenie wykonania przez nich obowiązku nałożonego ustawą o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności. Realizacja obowiązków wynikających z ww. ustawy jest analizowana podczas corocznych kontroli problemowych w starostwach oraz podczas kontroli w trybie uproszczonym w gminach.

[dowód: akta kontroli str. 399-403, 500-501]

Kontrole prowadzone przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej LUW wykazały, iż w 2 ośrodkach pomocy społecznej (w Drezdenku i Małomicach) osoby świadczące usługi opiekuńcze nie posiadały kwalifikacji lub stażu pracy określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług

opiekuńczych²². W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych przez Wojewodę do ww. ośrodków pomocy społecznej nie sformułowano żądania zwrotu dotacji przeznaczonych na świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych. Powyższe ustalenia LUW zostały potwierdzone w ramach kontroli prowadzonej przez NIK²³, przy czym jako przyczynę wykonywania ww. usług przez osoby nieposiadające wymaganych kwalifikacji bądź stażu pracy wskazywano brak możliwości zaoferowania atrakcyjnego wynagrodzenia za świadczenie tych usług.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 - 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁴, dotacja z budżetu państwa jest przyznawana gminie na organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Zgodnie z art. 50 ust. 5 i art. 110 ust. 1 ww. ustawy zadania te realizują ośrodki pomocy społecznej. W art. 50 ust. 4 ustawy zdefiniowano pojęcie specjalistycznych usług opiekuńczych, a więc tych realizowanych przez gminę w ramach zadań własnych²⁵, jak i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej; określono, że są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym. Wynika z tego, że o specjalistycznym charakterze tych usług przesądza również posiadanie konkretnych kwalifikacji zawodowych przez osoby świadczące takie usługi. Taką interpretację potwierdza również treść § 2 ww. rozporządzenia, w którym określając rodzaje specjalistycznych usług opiekuńczych wskazano, że są one świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym. Zatem, świadczenie usług rodzajowo zgodnych z wymienionymi w § 2 tego rozporządzenia w miejscu zamieszkania na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi, ale przez osobę nieuprawnioną nie będzie stanowić realizacji zadania w rozumieniu art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej. w związku z art. 50 ust. 4 tej ustawy. Stosownie do art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶ dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu państwa.

Zastępca dyrektora Wydziału Polityki Społecznej LUW Grażyna Jelska²⁷ wyjaśniła, że wskazane specjalistyczne usługi opiekuńcze adresowane są do szczególnej grupy klientów pomocy społecznej. W prowadzonych postępowaniach kontrolnych stwierdzamy małą aktywność gmin w dostrzeganiu potrzeb tej grupy osób, stąd też zalecamy objęcie wsparciem społecznym jak największej liczby osób z zaburzeniami psychicznymi wymagających konkretnego świadczenia, przede wszystkim pozafinansowego. W gminach występuje problem ze świadczeniem tej formy pomocy między innymi właśnie ze względu na brak osób z odpowiednimi kwalifikacjami (szczególnie w zakresie stażu pracy w jednostkach wymienionych w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych). Odstąpienie od świadczenia usług specjalistycznych z tego powodu w konsekwencji spowoduje pozostawienie osoby wymagającej pomocy bez jakiegokolwiek wsparcia pozafinansowego. W związku z powyższym, w naszej opinii świadczenie usług przez osoby bez kwalifikacji nie może być jedyną przesłanką warunkującą żądanie zwrotu dotacji. Istotnym czynnikiem w ocenie sposobu realizacji zadania jest bowiem stwierdzenie czy klient rzeczywiście wymaga tej formy pomocy, a jeśli tak to oznacza, że dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, mimo występujących oczywistych uchybień. Wyjściem do dokonywania oceny jest adresat usługi i jego potrzeby. Jednocześnie biorąc pod uwagę stanowisko NIK zobowiązujemy się do egzekwowania w prowadzonym postępowaniach nadzorczokontrolnych konieczności posiadania wymaganych kwalifikacji przez osoby realizujące usługi specjalistyczne. Ponadto poinformujemy gminy o konieczności żądania zwrotu dotacji

²² Dz. U. Nr 189, poz. 1598 ze zm.

²³ Wystąpienie pokontrolne z dnia 27 maja 2014 r. po kontroli Ośrodka Pomocy Społecznej w Małomicach, LZG-4101-004-01/2014, P/14/103.

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

²⁵ Art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²⁷ Zapytana dlaczego – stosownie do postanowień zawartych w art. 169 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 ustawy o finansach publicznych – Urząd nie żądał zwrotu kwoty dotacji wraz z odsetkami.

w przypadku realizacji specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi przez osoby bez kwalifikacji.”

Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zasadne rozważanie przez Urząd zwiększenia finansowania ww. zadań, gdyż jedną z głównych przyczyn powierzania ich realizacji osobom nieposiadającym wymaganych kwalifikacji lub stażu pracy jest nieatrakcyjne wynagrodzenie oferowane przez ośrodki pomocy społecznej.

[dowód: akta kontroli str. 609-656]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

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

Planowanie i podział środków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dla poszczególnych j.s.t.²⁸ przebiegały w następujący sposób:

- ✓ pracownicy poszczególnych wydziałów LUW przeprowadzali analizę zgłoszonych potrzeb przez j.s.t.²⁹ (np. liczba zrekrutowanych uczestników do programów korekcyjno-edukacyjnych, biorących udział we wcześniejszych edycjach – zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie) oraz kwot wydatków poniesionych w latach ubiegłych; w przypadku usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, w związku z faktem, iż od 1.10.2012 r. zostały podwyższone kryteria uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej, podział środków na 2013 r. został dokonany w oparciu o faktyczne wykonanie w IV kwartale 2012 r., zaś w przypadku gmin, które od 2013 r. rozpoczęły świadczenie usług – w oparciu o przewidywane wykonanie za 2013 r., proporcjonalnie do kwoty ujętej w ustawie budżetowej na 2013 r.;
- ✓ środki były przyznawane z uwzględnieniem powyższych czynników, ale – z uwagi na ich ograniczoną wysokość – z zachowaniem proporcji w stosunku do kwot ujmowanych w ustawie budżetowej;
- ✓ weryfikacja informacji dotyczących zapotrzebowania na środki na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zawartych we wnioskach j.s.t. była dokonywana poprzez analizę wydatków poniesionych na realizację zadań w poprzednich okresach oraz okoliczności związanych z danym rodzajem zadań³⁰;
- ✓ co roku jednostki przekazują Wojewodzie informacje dotyczące rozliczenia dotacji przekazanych przez LUW w roku poprzednim. Zawarte są tam dane na temat wykonania wydatków, kwoty zwrotu oraz wskazane są przyczyny zwrotu niewykorzystanej dotacji. Ponadto jednostki zobowiązane są do złożenia sprawozdawczości z realizowanych zadań (np. sprawozdanie MPiPS-03 oraz sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie);
- ✓ W województwie lubuskim funkcjonuje łącznie 14 powiatów (w tym dwa miasta na prawach powiatu). W latach 2011-2013 wszystkie realizowały programy korekcyjno-

²⁸ Ze szczególnym uwzględnieniem zadań dot. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, a także zadań z zakresu gospodarki nieruchomości.

²⁹ J.s.t. zgłaszały swoje potrzeby przed przystąpieniem do podziału kwot do ustawy budżetowej, bądź w związku z przewidywanym rozpoczęciem realizacji nowych zadań (np. specjalistycznych usług opiekuńczych). Ponadto, zapotrzebowanie na środki od j.s.t. jest zgłaszane z inicjatywy LUW, w przypadku konieczności podziału środków z rezerw celowych oraz po przeanalizowaniu stopnia wykonania planu wydatków lub przy dokonywaniu zmian planów do 15 listopada każdego roku.

³⁰ Np. w zakresie pomocy społecznej analizuje się sytuację świadczeniobiorców, ich cechy wyróżniające (wiek, status materialny, rodzaj ewentualnych zaburzeń, możliwość uzyskania pomocy z innych źródeł).

edukacyjne. Jeden powiat (Miasto Gorzów Wlkp.) prowadzi specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie;

- ✓ W województwie lubuskim funkcjonują łącznie 83 gminy, z czego liczba gmin realizujących ww. zadanie w latach 2011 – 2013 przedstawiała się następująco: 2011 r. - 17 gmin, 2012 r. – 21 gmin, 2013 r. – 25 gmin;
- ✓ środki ujmowane w ustawie budżetowej nie w pełni odpowiadają wysokości zgłaszanych przez j.s.t. zapotrzebowań³¹, w związku z tym występowały przypadki wnioskowania przez j.s.t. w ciągu roku budżetowego o dodatkowe środki. Analiza porównawcza środków na dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej przewidzianych w pierwotnym planie wydatków na 2013 r. w rozdziałach 85205, 85228 oraz 70005 w relacji do ostatecznego planu po zmianach wykazała, iż w ramach ww. rozdziałów zwiększono planowane wydatki, odpowiednio o 0,2%, 32,0% i 64,7%;
- ✓ analiza zwróconych kwot dotacji wykazała, iż w odniesieniu do ww. rozdziałów, relacja kwoty zwróconych dotacji do kwoty dotacji przekazanych w okresie objętym kontrolą kształtowała się następująco: rozdz. 85205 – do 1,1%, rozdz. 85228 – od 0,9% do 1,2%, rozdz. 70005 – od 0,5% do 0,8%.

[dowód: akta kontroli str. 593-604]

W latach 2011-2013 w LUW sporządzano m.in. następujące raporty dotyczące realizacji zadań mieszczących się w obszarze pomocy społecznej:

- raport z prowadzonych programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie,
- raport z prowadzonych programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób skazanych przez sąd za czyny związane ze stosowaniem przemocy w rodzinie,
- raport z działalności specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie,
- raport z realizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

[dowód: akta kontroli str. 552-592]

Joanna Jaźwińska, zatrudniona w LUW na stanowisku kierownika Oddziału Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej w Wydziale Polityki Społecznej, odnosząc się do kwestii sposobu ustalania stawki godzinowej za realizację specjalistycznych usług opiekuńczych, a także przyczynach powstałych różnic w stawkach, wyjaśniła: „Ośrodki pomocy społecznej, które świadczą specjalistyczne usługi opiekuńcze dokonują, zgodnie z zapisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, analizy kosztów realizacji tego zadania. Koszt ten zależy przede wszystkim od wysokości wynagrodzeń osób świadczących usługi. W małych gminach szczególnie trudno jest pozyskać osoby z wymaganymi kwalifikacjami i doświadczeniem. Wysokość wynagrodzenia (a tym samym stawki) zależy również od rodzaju świadczonych specjalistycznych usług opiekuńczych. Najwyższe koszty generują wysokiej klasy specjaliści. Najlepszą sytuację pod tym względem obserwujemy w gminach, które zlecają realizację zadania – cena 1 godziny usług podlega wówczas negocjacji. Zgodnie z zapisami cyt. wyżej rozporządzenia, w takich sytuacjach, cena wynika z umowy zawartej przez ośrodek pomocy społecznej z podmiotem przyjmującym zlecenie”.

Średnia stawka godzinowa za realizację specjalistycznych usług opiekuńczych w województwie lubuskim wynosiła 21,15 zł³².

[dowód: akta kontroli str. 602-603]

W badanym okresie powiaty na zadania rozdziału 70005 – gospodarka gruntami i nieruchomościami, otrzymały łącznie 2.767,4 tys. zł dotacji celowych (§2110), co stanowiło

³¹ Wzrost potrzeb odnotowuje się np. w zakresie specjalistycznych usług opiekuńczych. W takich sytuacjach Wojewoda występuje do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o środki z rezerw celowych. Ponadto, w przypadku wystąpienia niedoborów Wojewoda, w ramach swoich kompetencji, dokonywał zmian w planach wydatków między rozdziałami klasyfikacji budżetowej.

³² Najniższa stawka wyniosła 11,77 zł, zaś najwyższa – 80,60 zł.

41,1% zgłoszonego przez starostów zapotrzebowania (w wysokości ogółem 6.734,9 tys. zł). Z przyznanych dotacji powiaty wykorzystały 99,4%.

[dowód: akta kontroli str. 596-599]

Odnosząc się do powyższego, dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami LUW Grzegorz Dłubek stwierdził, m.in. iż „biorąc pod uwagę całokształt problemów i zadań nałożonych na starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej dokonywano podziału dotacji celowych w miarę posiadanego limitu przydzielonego ustawą budżetową. Przy rozdziale dotacji celowej w ramach działu 700, rozdziału 70005, §2110 bierze się pod uwagę zgłoszone zapotrzebowanie zawarte we wnioskach starostów i sygnalizowane przez nich problemy z terenu poszczególnych powiatów. Ponadto, wiedza odnośnie najpilniejszych potrzeb czerpana jest z prowadzonego nadzoru nad gospodarką nieruchomościami Skarbu Państwa.”

G. Dłubek podkreślił również znaczenie monitoringu nad realizacją zadań przez starostów (korespondencja, analiza i rozpatrywanie wniosków w sprawie wyrażania zgód na obrót nieruchomościami Skarbu Państwa, wydawanie rozstrzygnięć w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami).

W roku 2013 r. Wojewoda z powodzeniem wnioskował o przydzielenie z rezerwy celowej środków w łącznej wysokości 320 tys. zł na dokonanie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego³³.

[dowód: akta kontroli str. 596-599, 606-608]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W dokumentacji LUW znajdują się pisma z ośrodków pomocy społecznej, w których zgłaszane są zapotrzebowania na środki z dotacji celowych, m.in. na specjalistyczne usługi opiekuńcze. I tak np. spośród 5 takich pism³⁴ objętych analizą, wszystkie były sygnowane przez ich kierowników (przy podpisie znajdowała się wyłącznie pieczętka kierownika ośrodka, bez pieczętki „Z upoważnienia wójta/burmistrza/prezydenta miasta”).

Stosownie do art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁵, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej LUW Katarzyna Jankowiak, zapytana dlaczego w LUW są przyjmowane, rozpatrywane i uwzględniane (w miarę posiadanych środków) wnioski o dokonanie zmian w budżecie gmin, zgłaszane przez osoby inne niż wójt (burmistrz, prezydent miasta), bez uprzedniego sprawdzenia czy osoby składające wnioski posiadają upoważnienie do dokonywania takich czynności, w wyjaśnieniach przywołała treść art. 110 ust. 1 oraz art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, stosownie do których zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne - ośrodki pomocy społecznej, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. Ponadto dodała, że „...posiadanie powyższych upoważnień jest sprawdzane podczas czynności kontrolnych przeprowadzanych przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej w jednostkach zaplanowanych do kontroli (...) Jednocześnie w przypadku zawierania umów/porozumień przez osoby upoważnione Wydział Polityki Społecznej żąda dokumentów potwierdzających stosowne upoważnienia/pełnomocnictwa. Wszelkiego rodzaju zmiany w planach finansowych przesyłane są przez tuł. Wydział do j.s.t. celem dokonania zmian w budżecie miast/gmin. Dotychczas nie zdarzyło się, aby prezydent/burmistrz/wójt zgłosił sprzeciw co do nadesłanych (...) zmian w planach finansowych jednostek.”

³³ W rozdz. 70005, par. 2110 pierwotny plan wydatków wynosił 656,0 tys. zł, z kolei ostateczny plan po zmianach był większy o 64,6% i wyniósł 1.080,1 tys. zł.

³⁴ OPS w Gubinie, Krośnie Odrzańskim, Małomicach, Pszczewie oraz Sulechowie.

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

Zdaniem NIK, upoważnienia, o których mowa w art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej dotyczą załatwiania indywidualnych spraw z zakresu pomocy społecznej w drodze decyzji administracyjnych i jako takie w żadnym stopniu nie zastępują upoważnień do reprezentowania jednostki samorządu terytorialnego w relacjach z organami administracji publicznej.

[dowód: akta kontroli str. 539-551]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym zakresie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶, wnosi o:

- 1) obejmowanie nadzorem i kontrolą Wojewody wszystkich zadań z zakresu administracji rządowej, które zostały zlecone jednostkom samorządu terytorialnego;
- 2) uzupełnienie regulacji wewnętrznych obowiązujących w LUW, w taki sposób by kontrola nad realizacją poszczególnych zadań zleconych j.s.t. była przypisana do obowiązków konkretnych komórek organizacyjnych Urzędu;
- 3) przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o dokonanie zmian w budżetach gmin, pochodzących wyłącznie od uprawnionych organów gminy lub pracowników samorządowych posiadających stosowne upoważnienie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie 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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, dnia 14 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

Kontroler:

Norbert Serafin
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.