



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-008-02/2014

P/14/103

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Białymstoku	
Kontroler	Janusz Zawirski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89566 z dnia 14 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Hajnówce (zwane dalej „Starostwem”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Pietrocuk – Starosta Hajnowski	(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, prawidłowość i efektywność realizacji w latach 2011–2013 zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, ujawniania w księgach wieczystych prawa własności tych nieruchomości oraz udzielania wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywna ocena wynika z przyjęcia właściwych rozwiązań organizacyjnych dotyczących realizacji zadań zleconych, uregulowania stanu prawnego nieruchomości zasobu Skarbu Państwa oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, rzetelnego opracowania wykazów nieruchomości, z podjęcia działań na rzecz wsparcia ofiar przemocy w rodzinie oraz ze zgodnego z przeznaczeniem wydatkowania i właściwego planowania dotacji celowych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprzekazywaniu Wojewodzie Podlaskiemu corocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²,
- nierzetelnym prowadzeniu ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste,
- nieujęciu w planach wykorzystania zasobu prognoz udostępniania nieruchomości zasobu oraz aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, a także programu zagospodarowania nieruchomości tego zasobu, wymaganych art. 23 ust. 1d pkt 2 lit. d oraz pkt 3 powołanej ustawy,
- niezaktualizowaniu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 6,7624 ha, mimo że wartość tych nieruchomości w latach 2011–2013 wzrosła, co było sprzeczne z postanowieniami art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- przekazaniu właściwym podmiotom wykazów nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego z opóźnieniem od 177 do 251 dni w stosunku do terminu określonego w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³,

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

² Dz. U. z 2014 r., poz. 518.

³ Dz. U. z 2012 r. Poz. 1460. Ustawa zwana dalej „ustawą z dnia 7 września 2007 r.”

- nieopracowaniu rocznych planów kontroli wewnętrznej, pomimo obowiązku wynikającego z § 3 zarządzenia Starosty z dnia 31 grudnia 1999 r. w sprawie kontroli wewnętrznej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, ujawniania w księgach wieczystych prawa własności tych nieruchomości oraz wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie

1.1. Zgodnie z zapisami:

- § 17 ust. 9 regulaminu organizacyjnego Starostwa z dnia 28 grudnia 2012 r., realizacją zadań zleconych dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ujawniania w księgach wieczystych prawa własności tych nieruchomości zajmuje się Wydział Geodezji, Katastru i Nieruchomości (zwany dalej „Wydziałem”). Wykonanie tych zadań, łącznie z prowadzeniem ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, przypisano dwóm (z 13) pracownikom Wydziału;
- § 18 ust. 12 ww. regulaminu, do zadań Wydziału Spraw Społecznych należy współpraca z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Hajnówce („PCPR”), w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Zadanie to przypisano jednemu pracownikowi, bez określenia jednak zakresu i form współpracy. Zgodnie z uchwałą Rady Powiatu Hajnowskiego z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu PCPR, zadania powiatu w zakresie wsparcia ofiar przemocy w rodzinie realizuje ta jednostka. (dowód: akta kontroli, str. 5-21)

1.2. W Starostwie opracowano – w ramach Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001:2000

- jednostkowe, uproszczone procedury zadań realizowanych przez Starostwo, w tym dotyczące realizacji zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. Dotyczyły one m.in.: sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, przeniesienia własności nieruchomości gruntowej oddanej w wieczyste użytkowanie między Skarbem Państwa, a jednostkami samorządu terytorialnego, wydawania decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, wydawania decyzji o oddaniu państwowej jednostce organizacyjnej nieruchomości w trwały zarząd, ustalania wysokości opłat z tytułu wieczystego użytkowania i trwałego zarządu, wydawania decyzji w sprawie aktualizacji opłaty rocznej za trwały zarząd i wieczyste użytkowanie oraz określania wysokości stawki procentowej opłaty rocznej za wieczyste użytkowanie i trwały zarząd. Każda z ww. procedur zawierała te same zapisy, tj. cel procedury (dokonanie przeglądu złożonego wniosku w ciągu 5 dni roboczych i wydanie decyzji w terminie 15 dni od skompletowania całości materiałów), odniesienie do wykazu aktów zewnętrznych dotyczących sprawy oraz kolejność dokonywanych czynności administracyjno-kancelaryjnych, bez określenia jednak sposobu i zakresu merytorycznej realizacji sprawy. Ponadto w zarządzeniu Starosty z 31 grudnia 1999 r. (aktualizowanym w grudniu 2001 i 2004 r.) w sprawie kontroli wewnętrznej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych ustalono osoby i komórki organizacyjne upoważnione do przeprowadzania tej kontroli oraz ogólne zasady jej wykonywania na podstawie rocznych planów kontroli. (dowód: akta kontroli, str. 22-35 i 36-41)

W czerwcu 2011 r. dwóch pracowników Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego („PUW”) przeprowadziło w Starostwie kontrolę prawidłowości prowadzenia gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa (w okresie od 1 stycznia 2010 r. do maja 2012 r.), która nie wykazała nieprawidłowości. W wystąpieniu pokontrolnym stwierdzono, że zadania te realizowane były prawidłowo i rzetelnie. (dowód: akta kontroli, str. 144-149)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niesporządzaniu w latach 2011–2013 rocznych planów kontroli wewnętrznej, mimo obowiązku wynikającego z § 3 ust. 2 zarządzenia Starosty z dnia 31 grudnia 1999 r. w sprawie kontroli wewnętrznej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych, co ograniczało możliwość sprawowania skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizowanych zadań. (dowód: akta kontroli, str. 242)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Starosta wyjaśnił, że niesporządzanie rocznych planów kontroli wewnętrznej w Starostwie wynikało z przeoczenia tego obowiązku. (dowód: akta kontroli, str. 243)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Starostwie nie zostały opracowane mechanizmy kontrolne dotyczące realizacji zadań zleconych. Tym samym nie dokonywano udokumentowanych kontroli w tym zakresie. Starosta nie oceniał także efektywności realizacji zadań zleconych i wykorzystania przyznanych dotacji oraz prawidłowości naliczania i pobierania dochodów.

Starosta wyjaśnił, że: *nieopracowanie mechanizmów kontroli dotyczącej realizacji zadań zleconych oraz niedokonywanie ocen ich efektywności wynikało z przeoczenia. Jednocześnie nadmieniam, że w praktyce na bieżąco monitoruję realizację tych zadań poprzez organizowanie roboczych, niedokumentowanych narad z naczelnikami wydziałów, odnoszących się m.in. do zakresu i prawidłowości realizowanych zadań zleconych.*

(dowód: akta kontroli, str. 243)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przyjęte w starostwie rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji objętych kontrolą zadań. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na tę ocenę.

2. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa

2.1. W Starostwie od 31 grudnia 2010 r. prowadzono ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, znajdujących się na terenie powiatu hajnowskiego oraz ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Były one prowadzone w formie papierowej, odrębnie od ewidencji gruntów i budynków. Stosownie do art. 23 ust. 1c pkt 1, 2 i 4 ww. ustawy, w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa zamieszczano: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości i przeznaczenie nieruchomości wynikające z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub ze studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (w przypadku braku planów), względnie operatów szacunkowych. Ponadto w ewidencji wyszczególniono: formę władania nieruchomością (użytkowanie wieczyste bądź trwały zarząd), nazwę podmiotu władającego nieruchomością oraz wysokość stawki procentowej i opłaty rocznej za korzystanie z nieruchomości.

Powierzchnia nieruchomości zasobu Skarbu Państwa oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste według stanu na 31 grudnia wyniosła odpowiednio:

- 2011 r. – 24,3101 ha i 188,4444 ha,
- 2012 r. – 23,7691 ha i 185,8478 ha,
- 2013 r. – 23,7997 ha i 226,8046 ha.

Zaktualizowane dane w ewidencji wprowadzano do zestawienia tabelarycznego sporządzonego w wersji elektronicznej, a następnie na koniec każdego roku sporządzano wydruki w wersji papierowej. (dowód: akta kontroli, str. 42-72 i 137-138)

Naczelnik Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości wyjaśnił, że *nieprowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na terenie powiatu hajnowskiego w formie informatycznej było spowodowane brakiem środków finansowych na zakup stosownego programu komputerowego.* (dowód: akta kontroli, str. 73-74 i 250-252)

Analiza prawidłowości prowadzenia ewidencji Starostwa przeprowadzona na próbie wszystkich (21) nieruchomości będących w zasobie Skarbu Państwa i 20 (z 282) losowo wybranych nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste wykazała, że dane w niej zawarte były zgodne z zapisami ewidencji gruntów i budynków w zakresie oznaczenia, powierzchni oraz przeznaczenia nieruchomości.

(dowód: akta kontroli, str. 139-142)

2.2. Starosta, stosownie do dyspozycji zawartej w art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, sporządzał – na podstawie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się na terenie powiatu hajnowskiego oraz ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste – roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa (za lata 2011–2013), w których ujęto:

- nazwę i numer obrębu, na którym znajduje się nieruchomość,
- numer działki i jej powierzchnię,
- procentowy udział Skarbu Państwa w danej nieruchomości,
- numer księgi wieczystej, w której zawarto wpis potwierdzający prawo własności Skarbu Państwa do nieruchomości oraz nazwę podmiotu władającego nieruchomością.

Dane wyszczególnione w sprawozdaniach były zgodne z danymi zawartymi w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. (dowód: akta kontroli, str. 42-44, 75-80 i 137-138)

W Starostwie sporządzano także trzyletnie plany wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zasobie oraz oddanych w użytkowanie wieczyste (na lata 2009–2011 oraz 2012–2014), o których mowa w art. 23 ust. 1d ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zamieszczono w nich:

- zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste na dzień 31 grudnia 2008 r. i 2011 r., tj. odpowiednio 24,5255 ha i 24,3101 oraz 145,4110 ha i 188,4444 ha,
- prognozę nabywania nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa (nie planowano takich działań),
- prognozę wydatków związanych z udostępnianiem i zbywaniem tych nieruchomości w wysokości 100 tys. zł w 2011 r. i po 50 tys. zł w latach 2012–2014 (wydatki te w latach 2011–2013 wyniosły odpowiednio 68,8 tys. zł, 59,6 tys. zł i 54 tys. zł),
- prognozę wpływów osiąganych z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste w latach 2011–2014 w wysokości kolejno: 600 tys. zł, 500 tys. zł, 550 tys. zł i 600 tys. zł oraz za trwały zarząd w wysokości odpowiednio: 5 tys. zł, 5 tys. zł, 5,5 tys. zł i 6 tys. zł (wpływy osiągnięte z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2011–2013 wyniosły odpowiednio: 982,8 tys. zł, 665,5 tys. zł i 686,9 tys. zł, w tym kolejno 410,7 tys. zł, 524,4 tys. zł i 533,3 tys. zł z opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz 3,1 tys. zł, 3,1 tys. zł i 9 tys. zł z opłat za trwały zarząd).

Ujęte w planach prognozy dochodów i wydatków określano na podstawie ich poziomu z lat ubiegłych. Nie brano zaś pod uwagę wielkości wszystkich wydatków ponoszonych na udostępnianie i zbywanie nieruchomości, w tym m. in. na: wycenę i zabezpieczenie nieruchomości, opłacenie podatków czy sporządzenie dokumentacji geodezyjnej.

(dowód: akta kontroli, str. 81-138, 143 i 244-249)

Naczelnik Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia. (dowód: akta kontroli, str. 254-255)

W latach 2009–2012 Starostwo przeszacowało wartość:

- 134,7702 ha (z 145,4110 ha według stanu na koniec 2008 r.) nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w wieczyste użytkowanie, z tego w 2009 r. – 5,4618 ha, w 2010 r. – 40,9766 ha, w 2011 r. – 80,8178 ha i w 2012 r. – 7,5140 ha. Pozwoliło to na wzrost wysokości opłat uzyskiwanych za użytkowanie wieczyste tych nieruchomości z 155,2 tys. zł do 410,7 tys. zł (przy kosztach wynoszących 88,9 tys. zł);
- 3,4728 ha (z 24,5255 ha według stanu na koniec 2008 r.) nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd. W efekcie opłaty z tytułu trwałego zarządu tych nieruchomości wzrosły z 582 zł do 1.249 zł. Wartości pozostałych nieruchomości (21,0527 ha, tj. 85,8% całkowitej powierzchni) nie przeszacowano, ponieważ

– wg wyliczeń Naczelnika Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości – koszty przeszacowania byłby o około 60 tys. zł wyższe od wpływów uzyskiwanych z tytułu zwiększonych opłat (wielkość opłat wyliczonych po ostatniej aktualizacji wzrosła o 667 zł, a jej koszt wyniósł 10,6 tys. zł). (dowód: akta kontroli, str.150-152)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Starosta, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie przekazywał Wojewodzie Podlaskiemu corocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa. W rezultacie, Wojewoda nie posiadał informacji o zakresie, sposobie i stanie prowadzonej gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. (dowód: akta kontroli, str. 242)

Starosta wyjaśnił, że nieprzekazywanie Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdań było spowodowane przeoczeniem tego obowiązku przez naczelnika Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości. (dowód: akta kontroli, str. 243)

2. W prowadzonej przez Starostę ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się na terenie powiatu hajnowskiego oraz w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste nie wyszczególniono: dat ostatnich aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych, mimo obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1c pkt 5, 6 i 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto w przypadku czterech (z 41) zbadanych nieruchomości w ewidencji były nieaktualne numery ksiąg wieczystych, a w jednym przypadku – nie wpisano numeru księgi wieczystej. (dowód: akta kontroli, str. 139-142)

3. Plany gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (wykorzystania zasobu) na lata 2009–2011 i 2012–2014 nie zawierały:

- prognozy udostępniania nieruchomości zasobu oraz prognozy aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa, co naruszało postanowienia art. 23 ust. 1d pkt 2 lit. a i d ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- programu zagospodarowania nieruchomości tego zasobu, wymaganych art. 23 ust. 1d pkt 3 ww. ustawy. (dowód: akta kontroli, str. 81-83 i 108-110)

4. W latach 2011–2013 nie zaktualizowano opłat z tytułu oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 6,7624 ha (z 145,4110 ha na koniec 2008 r., w którym przeprowadzono ostatnie przeszacowanie tych nieruchomości), mimo że od poprzedniej aktualizacji upłynęły 3 lata, a ich wartość – wg wyliczeń naczelnika Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości – wzrosła o 427,5 tys. zł (z 299,6 tys. zł do 723,1 tys. zł), co stosownie do art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami uprawniało do dokonania aktualizacji. Zgodnie z powołanymi wyliczeniami wysokość możliwego do uzyskania wzrostu wartości opłat za użytkowanie wieczyste w latach 2011–2013 wyniosłaby w przypadku tych nieruchomości ok. 25,1 tys. zł, z czego 18,8 tys. zł stanowiłaby dochód Skarbu Państwa, zaś 6,3 tys. zł – dochód Powiatu. (dowód: akta kontroli, str. 150-152)

Plany gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na lata 2009–2011 i 2012–2014 przewidywały (w części II ust. 1) systematyczne coroczne przeprowadzanie analiz aktualizacji opłat z tytułu wieczystego użytkowania oraz wzrost dochodów z tego tytułu. (dowód: akta kontroli, str. 81-136)

Naczelnik Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości wyjaśnił, że nieprawidłowości te wynikły z przeoczenia, a niedokonanie aktualizacji opłat z tytułu wieczystego użytkowania 6,7624 ha było spowodowane odłożeniem tych zadań na okres późniejszy, w związku z dużą ilością pilnych i ważnych zadań bieżących realizowanych przez pracowników Wydziału. (dowód: akta kontroli, str. 73-74)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Starostwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

3. Ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

3.1. Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r., Starosta od 12 listopada 2009 r. do 25 stycznia 2010 r. przekazał Wojewodzie Podlaskiemu, Marszałkowi Województwa Podlaskiego, wszystkim gminom z terenu powiatu oraz innym właściwym podmiotom⁴ łącznie 297 wykazów nieruchomości, obejmujących 6.323 działki o powierzchni 6.757,4835 ha. Przekazane wykazy zawierały dane wymagane art. 1 ust. 5 powołanej ustawy, tj. oznaczenie nieruchomości według ewidencji gruntów i budynków, a w przypadku założonej księgi wieczystej – dane zamieszczone w dziale pierwszym i drugim tej księgi.

Analiza zapisów zawartych w wykazie nieruchomości dokonana na próbie 20 działek wykazała, że dane dotyczące powierzchni i liczby działek były zgodne z ewidencją gruntów i budynków. W jednym przypadku w wykazie ujęto jednak niewłaściwy numer księgi wieczystej (zamiast numeru 32519, wpisano 4733).

Naczelnik Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości wyjaśnił, że zapisanie w wykazie niewłaściwego numeru księgi wieczystej wynikało z omyłki pracownika sporządzającego wykaz. (dowód: akta kontroli, str. 73-74, 153-158 i 164-165)

3.2. Starosta nie składał wniosków do Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarował oraz o stwierdzenie nabycia własności przez Skarb Państwa lub o założenie księgi wieczystej, ponieważ nie zachodziła taka potrzeba. Wszystkie nieruchomości będące w zasobie Skarbu Państwa oraz oddane w użytkowanie wieczyste posiadały założone księgi wieczyste. Ostatnią księgę (o numerze KW 64576) dla nieruchomości Skarbu Państwa o powierzchni 1,5570 ha, położonej w obrębie Czeremcha, założono 8 kwietnia 1997 r. W związku z powyższym do PUW nie składano sprawozdań z wykonania obowiązku złożenia we właściwym sądzie wniosków, o których mowa w art. 4 ust. 1 (obowiązującym do 23 sierpnia 2012 r.) i 4a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. (który wszedł w życie od 24 sierpnia 2014 r.). (dowód: akta kontroli, str. 42-72, 137-138, 159-160 i 166-167)

Naczelnik Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości wyjaśnił, że: *miesięczne sprawozdania, w których nie wykazywaliśmy żadnych działań w omawianym zakresie sporządzaliśmy tylko do sierpnia 2008 r., ponieważ z Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego otrzymaliśmy, drogą telefoniczną, informację, żeby w przypadku gdy nie były składane wnioski w sądzie, nie sporządzać „pustych” sprawozdań.* (dowód: akta kontroli, str. 73-74)

3.3. Starosta nie przekazywał właściwym organom uzupełnień wykazów nieruchomości, gdyż wykazy przekazane im w latach 2009–2010 były kompletne. Po przedłożeniu 2 września 2013 r. Podlaskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Białymstoku oświadczenia Starosty o kompletności przekazanych wykazów, żaden z właściwych podmiotów nie wniósł jakichkolwiek uwag lub zastrzeżeń do prawidłowości ich sporządzenia. (dowód: akta kontroli, str. 153-155 i 161)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na przekazaniu właściwym podmiotom wykazów nieruchomości w okresie od 12 listopada 2009 r. do 25 stycznia 2010 r., tj. z opóźnieniem od 177 do 251 dni w stosunku do terminu określonego w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. (19 maj 2009 r.). (dowód: akta kontroli, str. 153-155)

Naczelnik Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości wyjaśnił, że było to spowodowane zbyt krótkim terminem przewidzianym w ustawie na realizację tego zadania. (dowód: akta kontroli, str. 73-74)

⁴ Nadleśnictwom: Hajnówka, Bielsk, Żednia i Browek, Agencji Nieruchomości Rolnych w Suwałkach, PKP w Warszawie, Zarządowi Przejść Granicznych w Białymstoku, Wojewódzkiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku, Podlaskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, Zarządowi Dróg Powiatowych w Hajnówce oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Starostwie nie dokonano analizy wszystkich ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie ich zgodności z ewidencją gruntów i budynków. W rezultacie nie posiadano pełnej wiedzy, czy wszystkie zapisy dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa zawarte w ewidencji gruntów i budynków są zgodne z zapisami w księgach wieczystych.

Naczelnik Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości wyjaśnił, że *nie mamy możliwości dokonania analizy wszystkich ksiąg wieczystych dla nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie zgodności ujętych w nich zapisów z ewidencją gruntów i budynków, z uwagi na niezakończony proces migracji. W wyniku czego, bez podania numeru ksiąg wieczystych sąd nie ma możliwości okazania innych ksiąg, w których ewentualnie mogą być ujawnione, obok innych wpisów, także wpisy odnoszące się do własności Skarbu Państwa. Będzie to możliwe dopiero po zakończeniu procesu migracji ksiąg, która umożliwi ewidencjonowanie wszystkich nieruchomości m. in. według ich właścicieli. Jednocześnie nadmieniam, że, w mojej ocenie, w ewidencji gruntów i budynków ujęto wszystkie nieruchomości (działki) będące własnością Skarbu Państwa.*

(dowód: akta kontroli, str. 73-74)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Starostwa w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

4. Realizacja zadań w zakresie wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

Opis stanu
faktycznego

Zadania Powiatu dotyczące wsparcia ofiar przemocy w rodzinie realizuje PCPR, zgodnie z zapisami § 5a statutu tej jednostki. (dowód: akta kontroli, str. 168-173)

Z informacji uzyskanej od Kierownika PCPR oraz dołączonych kopii dokumentów wynika, że w latach 2011–2014 (do 30 kwietnia):

- Na terenie powiatu hajnowskiego nie prowadzono ośrodka wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, a także nie występowało do Wojewody Podlaskiego o środki na jego utworzenie. Powiat posiada natomiast dwa mieszkania chronione, przeznaczone dla osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze lub rodziny zastępcze oraz dla ofiar przemocy w rodzinie. (dowód: akta kontroli, str. 174-185)

Kierownik PCPR wyjaśnił, że *nie zachodziła potrzeba utworzenia ośrodka wsparcia ofiar przemocy w rodzinie, ponieważ dotychczas żadna z osób doznających takiej przemocy nie wnioskowała o schronienie w ośrodku lub w mieszkaniu chronionym, którym dysponuje powiat. Stąd też nie podejmowaliśmy działań zmierzających do utworzenia takiej placówki.* (dowód: akta kontroli, str. 200-201)

- PCPR opracowało w styczniu 2012 r. program korekcyjno-edukacyjny dla sprawców przemocy w rodzinie na lata 2012–2015. W celu pozyskania jak największej liczby osób, Kierownik PCPR w każdym roku zwracał się na piśmie do Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim i Prokuratury Rejonowej w Hajnówce o wskazanie osób pochodzących z terenu powiatu hajnowskiego, które mogłyby lub powinny być objęte takim programami. W odpowiedzi Sąd każdorazowo informował, że „do udziału w programach edukacyjno-korekcyjnych będą kierowane osoby, które wyrażą na to zgodę oraz te, które na mocy prawomocnych orzeczeń sądowych zostały do tego zobowiązane”. Nie wskazano jednak takich osób, a Kierownik PCPR nie zwracał się powtórnie do Sądu o uzupełnienie informacji. Prokuratura natomiast stwierdziła, że nie dysponuje informacjami o takich osobach.

Do wszystkich ośrodków pomocy społecznej i gminnych komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych i uzależnień z terenu powiatu zwrócono się też o wskazanie osób stosujących przemoc domową, które mogłyby uczestniczyć w programie korekcyjno-edukacyjnym. W odpowiedzi tylko Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Hajnówce podał dane sześciu osób, z których jedynie dwie zadeklarowały chęć uczestnictwa w programie. Pozostałe ośrodki poinformowały, że na terenie ich gmin nie ma osób, które wyraziłyby na to zgodę.

W związku z niemożnością zebrania grupy uczestników z terenu powiatu, deklarujących chęć udziału w omawianym programie (co najmniej sześć osób), Kierownik PCPR w 2012 r. zrealizował go w Areszcie Śledczym w Hajnówce. Program rozpoczęło dziewięciu skazanych, a ukończyło – siedmiu (dwóch w trakcie trwania programu przeniesiono do innych aresztów). (dowód: akta kontroli, str. 175-183 i 186-199)

- W latach 2011–2014 (do 30 kwietnia) PCPR udzielił kolejno: 18, 20, 9 i 3 osobom porad prawnych, psychologicznych i socjalnych.
- Na terenie powiatu hajnowskiego ujawniono w latach 2011–2014 (do 30 kwietnia) kolejno: 78, 151, 153 i 39 przypadków przemocy w rodzinie, w wyniku czego założono odpowiednio: 69, 140, 150 i 39 „niebieskich kart”. (dowód: akta kontroli, str. 175-183)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że: w *Powiatowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Powiecie Hajnowskim na lata 2011–2015*, nie zawarto diagnozy potrzeb w tym zakresie oraz założeń, co do sposobu ich realizacji. PCPR nie знаło także liczby osób, wobec których sądy orzekły konieczność objęcia programami korekcyjno-edukacyjnymi, gdyż – mimo skierowania prośby do Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim – danych tych nie uzyskano. W rezultacie, utrudnione było planowanie pełnych i skutecznych działań odnoszących się do wsparcia ofiar przemocy w rodzinie.

Kierownik PCPR wyjaśnił, że niezawarcie w Programie diagnozy potrzeb oraz założeń, co do sposobu ich realizacji było spowodowane przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli, str. 200-201 i 223-239)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Powiat zadań dotyczących wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.

5. Planowanie i wydatkowanie środków na realizację wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej

Opis stanu
faktycznego

W Starostwie nie dokonywano szczegółowego szacunku potrzeb finansowych na realizację zadań dotyczących: gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz wsparcia ofiar przemocy w rodzinie.

Wysokość dotacji na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa określano na podstawie wydatków poniesionych w poprzednim roku oraz orientacyjnych potrzeb dotyczących zabezpieczenia i przeszacowania wartości tych nieruchomości.

Naczelnik Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości wyjaśnił, że niedokonywanie szczegółowego szacunku potrzeb finansowych na realizację zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa było spowodowane natłokiem dużej liczby pilnych spraw do wykonania. W rezultacie ograniczano się do orientacyjnych szacunków. (dowód: akta kontroli, str. 73-74)

Na lata 2011–2013 Starosta wnioskował do PUW o przyznanie dotacji na zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa w wysokości odpowiednio: 106 tys. zł, 88 tys. zł i 50 tys. zł. Przyznano natomiast w pierwotnym planie finansowym kolejno 100 tys. zł, 50 tys. zł i 40 tys. zł. W okresie objętym kontrolą Starosta zwracał się o zwiększenie dotacji na lata 2012 i 2013:

- w 2012 r. o 26,6 tys. zł na wpisy sądowe z powództwa Skarbu Państwa przeciwko dłużnikom z tytułu niewypłaconych należności za wieczyste użytkowanie gruntów (14,6 tys. zł) oraz na sporządzenie operatów szacunkowych 17 nieruchomości, które na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach

przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵ stały się własnością Gminy Czeremcha (12 tys. zł),

- w 2013 r. o 55 tys. zł na: sporządzenie operatów szacunkowych 55 działek w celu ustalenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego (15 tys. zł), zarządzanie nieruchomością budynkową Skarbu Państwa w Czeremsze i na szacunki działek (wyłączonych w 2013 r. z terenów zamkniętych PKP) w celu ustalenia opłat za użytkowanie wieczyste (12 tys. zł) oraz na sporządzenie operatów szacunkowych 28 nieruchomości, które na podstawie ww. ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. stały się własnością powiatu oraz gmin (28 tys. zł).

W latach 2011–2013 na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa Powiat otrzymał z budżetu państwa kolejno 76 tys. zł, 76,6 tys. zł i 95,8 tys. zł, z czego – zgodnie z przeznaczeniem – wydatkowano odpowiednio 75,9 tys. zł, 76,3 tys. zł i 92,6 tys. zł. Niewykorzystane zaś kwoty terminowo zwrócono do PUW.

(dowód: akta kontroli, str. 240-241 i 244-249)

PCPR nie szacowało potrzeb finansowych na realizację zadań związanych ze wsparciem ofiar przemocy w rodzinie oraz nie składało do PUW zapotrzebowania na dotację, ponieważ – jak wyjaśnił Kierownik PCPR – *nie było takiej potrzeby, bowiem pomoc ta polegała głównie na udzielaniu wszystkim chętnym osobom porad prawnych, psychologicznych oraz wsparcia w formie pracy socjalnej finansowanych z budżetu PCPR. W przypadku natomiast realizacji w latach 2012–2013, zadań związanych z realizacją programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy, środki na ten cel przyznawał Wojewoda, bez potrzeby składania zapotrzebowań.*

(dowód: akta kontroli, str. 200-201)

Decyzjami Wojewody Podlaskiego w latach 2012–2013 przyznawano na wspieranie ofiar przemocy w rodzinie po 15 tys. zł, z tego jedynie w 2012 r. otrzymano i wykorzystano 7,5 tys. zł. O niemożności wykorzystania pozostałej kwoty dotacji (7,5 tys. zł) w 2012 r. i całej dotacji w 2013 r. powiadomiono PUW odpowiednio 24 lipca 2012 r. oraz 11 kwietnia i 14 sierpnia 2013 r. Otrzymaną dotację PCPR wydatkowało zgodnie z przeznaczeniem, na opłacenie wynagrodzenia dwóm osobom (pedagogowi i psychologowi) za prowadzenie zajęć (warsztatów) grupowych oraz na zakup materiałów piśmiennych

(dowód: akta kontroli, str. 175-183 i 202-222)

W ocenie Naczelnika Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości oraz Kierownika PCPR otrzymane kwoty dotacji celowych pozwoliły na realizację zaplanowanych zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i wspierania ofiar przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli, str. 73-74 i 253)

W okresie objętym kontrolą nie realizowano zadań dotyczących ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym nie występowało o dotację na ten cel.

(dowód: akta kontroli, str. 240)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wydatkowanie środków na realizację skontrolowanych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, wnosi o:

1. Sporządzanie rocznych planów kontroli wewnętrznej, zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 2 zarządzenia Starosty z dnia 31 grudnia 1999 r. w sprawie kontroli wewnętrznej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych.
2. Przekazywanie Wojewodzie Podlaskiemu corocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.
3. Zamieszczanie w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, wszystkich informacji wymaganych art. 23 ust. 1c ww. ustawy.
4. Określenie w planach wykorzystania zasobu prognoz dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa oraz programu zagospodarowania nieruchomości tego zasobu, zgodnie z wymogiem art. 23 ust. 1d pkt 2 lit. d oraz pkt 3 powołanej ustawy.
5. Dokonywanie aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, stosownie do art. 77 ust. 1 ww. ustawy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 3 czerwca 2014 r.

Kontroler
Janusz Zawirski
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.