



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-007-04/2014

P/14/103

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@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 Poznaniu

Kontrolerzy 1. Grzegorz Wojtasz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89481 z dnia 5 maja 2014 r.
2. Przemysław Grad, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89482 z dnia 5 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe we Wrześni (dalej: Starostwo)

Kierownik jednostki kontrolowanej Dionizy Jaśniewicz, Starosta Wrzesiński

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację w latach 2011-2013 zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, ujawniania w księgach wieczystych prawa własności tych nieruchomości oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywna ocena wynika z przyjęcia właściwych rozwiązań organizacyjnych dotyczących realizacji zadań zleconych, rzetelnego opracowania wykazów nieruchomości, podjęcia działań na rzecz wsparcia ofiar przemocy w rodzinie i prowadzenia działań edukacyjno-korekcyjnych wobec sprawców przemocy oraz zgodnego z przeznaczeniem wydatkowania dotacji celowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste niezgodnie z postanowieniami art. 23 ust. 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²,
- nierzetelnego sporządzenia planu gospodarowania zasobem,
- prezentowania nierzetelnych danych dotyczących zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w sprawozdaniach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- przekazania właściwym podmiotom wykazów nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego z opóźnieniem 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 (dalej: ustawa o ujawnianiu),

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

- nie zrealizowania obowiązku ujawnienia prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa w księgach wieczystych, stosownie do postanowień zawartych w art. 2 ust. 1 ustawy o ujawnianiu,
- nierzetelnego oszacowania wysokości dotacji na realizację zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1.1. Przyjęte rozwiązania organizacyjne w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, ujawniania w księgach wieczystych prawa własności tych nieruchomości oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Opis stanu faktycznego

Realizacją zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa zajmował się Wydział Geodezji, Kartografii i Nieruchomości („Wydział”) Starostwa. Do jego podstawowych zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa należało m.in.: tworzenie zasobu, prowadzenie spraw związanych z użytkowaniem wieczystym, sprzedażą i trwałym zarządem, prowadzenie spraw związanych z regulacją stanu prawnego oraz aktualizacją wpisów w księgach wieczystych. Poszczególnym pracownikom Wydziału przydzielone zostały obowiązki w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa. Obowiązki te obejmowały w szczególności:

- założenie i prowadzenie ewidencji nieruchomości będących w zasobie Skarbu Państwa,
- składanie we właściwych sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa,
- sporządzanie i przekazywanie wykazu nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego,
- składanie sprawozdań z wykonania obowiązków związanych z ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 5-68)

Zadanie zlecone z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowało Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie we Wrześni („PCPR”), zgodnie ze statutem tej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 69-81)

W badanym okresie Wojewoda Wielkopolski przeprowadził trzy kontrole wykonywania przez Starostę zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i realizacji dochodów z tej działalności oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W wyniku tych kontroli Wojewoda Wielkopolski stwierdził prawidłową realizację zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz niektórych zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami (m.in. ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, występowania do sądów o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, gospodarowania nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd i użytkowanie wieczyste). W przypadku wynajmowania

nieruchomości Skarbu Państwa, zwrotów i wyłączeń nieruchomości, przekształcenia użytkownika wieczystego w prawo własności oraz egzekwowania należności, stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na opieszałym lub nieterminowym podejmowaniu działań, zawieraniu umów najmu bez wymaganej zgody Wojewody Wielkopolskiego, wszczynaniu postępowania wyłączeniowego bez wniosku uprawnionego podmiotu. W następstwie przeprowadzonych kontroli Wojewoda Wielkopolski zalecił Staroście m.in.:

- zintensyfikowanie działań zmierzających do ujawnienia prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa w księgach wieczystych,
- występowanie o zgodę na zawarcie umów najmu oraz zintensyfikowanie działań zmierzających do likwidacji bezumownego korzystania z nieruchomości,
- wszczynanie postępowań wyłączeniowych po otrzymaniu wniosków od uprawnionych podmiotów,
- terminowe podejmowanie działań w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych i egzekucji należności.

Starosta Wrzesiński poinformował Wojewodę Wielkopolskiego, że będzie stosował zalecenia pokontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 82-161)

Zarządzeniem z 19 września 2011 r. Starosta ustanowił pisemne procedury pobierania i odprowadzania dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

W badanym okresie nie obowiązywały inne, oprócz opisanej powyżej, pisemne wewnętrzne procedury, związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Starosta nie sporządzał analiz związanych z oceną efektywności realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz prawidłowości naliczania i pobierania dochodów.

Starosta wyjaśnił, że procedury niesformalizowane, związane z realizacją lub kontrolą zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz oceną ich efektywności, realizowane są na poziomie komórek oraz jednostek organizacyjnych powiatu, starosty, skarbnika i zarządu powiatu poprzez np. składanie sprawozdań z realizacji budżetu, przedstawianie ich efektów Staroście lub zarządowi. Ponadto wyjaśnił, że Starosta oraz zarząd powiatu dokonują bieżącej oceny efektywności realizacji zadań w ramach posiadanych kompetencji, w związku z tym procedury nie posiadają formy pisemnej. Wyjaśnił także, że kontroluje realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej poprzez otrzymywanie informacji od odpowiednich komórek organizacyjnych Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 162-165, 167, 327)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa i ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. W ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonej przez Starostwo znajdowały się, według stanu na 31 grudnia 2011 r. i 2012 r., jedynie trzy nieruchomości o łącznej powierzchni 0,32 ha, a według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. cztery nieruchomości o łącznej powierzchni 0,60 ha. Starostwo prowadziło

także ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, w której według stanu na 31 grudnia znajdowało się: 283 nieruchomości o powierzchni 276 ha (w 2011 r.), 308 nieruchomości o powierzchni 275 ha (w 2012 r.) i 291 nieruchomości o powierzchni 278 ha (w 2013 r.). Ewidencje te prowadzone były w programie MS Excel.

Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona była w zakresie informacji dotyczących numeru działki, powierzchni, obrębu ewidencyjnego, numeru księgi wieczystej, właściciela, ilości działek wchodzących w skład nieruchomości, powierzchni z księgi wieczystej, podstawy wpisu do tej księgi, przeznaczenia nieruchomości, roszczeń wobec nieruchomości oraz toczących się postępowań administracyjnych. Ewidencja nieruchomości przekazanych w użytkowanie wieczyste obejmowała informacje dotyczące numeru i powierzchni działki, obrębu ewidencyjnego, oznaczenia użytków, numeru księgi wieczystej, udziału, nazwy użytkownika wieczystego, daty ostatniej aktualizacji opłaty oraz wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste.

(dowód: akta kontroli, str. 169-201)

Starosta wyjaśnił, że w przypadkach, w których nieruchomość ma uregulowany stan prawny, występował do Wojewody Wielkopolskiego z wnioskiem o komunalizację takiej nieruchomości. W przypadkach, gdy nieruchomość nie ma uregulowanego stanu prawnego to wnioskowano do Wojewody Wielkopolskiego o przyznanie środków finansowych w celu uregulowania stanu prawnego takiej nieruchomości. W odniesieniu do przyjętych zasad dotyczących aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wyjaśnił, że w pierwszej kolejności aktualizowano opłaty starsze niż 3 lata lub takie, co do których prognozowano, że wzrosną po aktualizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 167-168)

1.2.2. W Starostwie sporządzono plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2013-2015, o którym mowa w art. 23 ust. 1d ustawy o gospodarce nieruchomościami. W planie tym zawarto m.in. informacje o:

- powierzchni nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste odpowiednio 28 748 ha i 283 ha,
- działaniach jakie można podejmować w zakresie udostępniania oraz nabywania nieruchomości,
- kierunkach wydatków związanych z udostępnianiem i zbywaniem nieruchomości,
- planowanych wpływach z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste w latach 2013-2015 odpowiednio w wysokości: 936,9 tys. zł, 1.002,4 tys. zł i 1.119,8 tys. zł oraz wpływach z tytułu trwałego zarządu w wysokości 5,2 tys. zł w każdym roku.

(dowód: akta kontroli, str. 227-256)

W latach objętych kontrolą wpływy z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste rosły i wynosiły: 819,6 tys. zł w 2011 r., 880,4 tys. zł w 2012 r. i 935,4 tys. w 2013 r. W badanym okresie zaktualizowanych zostało także 101 opłat z tytułu trwałego zarządu, w tym 66 w 2011 r., 30 w 2012 r. i 5 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 203, 206, 209, 342-360)

1.2.3. Działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnieniu Starosta, w okresie od 24 czerwca 2008 r. do 17 marca 2011 r., przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu, jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym właściwym podmiotom wykazy nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na

własność Skarbu Państwa i stanowią jego własność albo własność jednostek samorządu terytorialnego. Wykaz zawierający informacje dotyczące wszystkich 5 części, przesłany został Wojewodzie Wielkopolskiemu 17 marca 2011 r. i zawierał informacje o 13.848 działkach ewidencyjnych tworzących 3.766 nieruchomości o łącznej powierzchni 26.278,4802 ha. Przekazane wykazy zawierały dane wymagane art. 1 ust. 5 przywołanej ustawy, w tym oznaczenie nieruchomości według ewidencji gruntów, a w przypadku założonej księgi wieczystej, dane z księgi wieczystej. Uzupełnienia wykazów nie były przekazywane.

Informacje podane w wykazie (dotyczące 20 nieruchomości objętych kontrolą), w zakresie powierzchni i liczby działek były zgodne z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli, str. 257-275, 279)

Od dnia wejścia w życie ustawy o ujawnianiu⁴ do dnia zakończenia kontroli Starosta złożył do sądu rejonowego wnioski o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa wobec 610 działek ewidencyjnych. W badanym okresie wnioski te dotyczyły 407 działek o powierzchni 439,0523 ha (56 nieruchomości). W badanym okresie Starosta występował także do sądu z wnioskami o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości, dla których nie była ona prowadzona (393 działki – 102 nieruchomości, o powierzchni 158,3351 ha) oraz z wnioskami o stwierdzenie nabycia własności Skarbu Państwa (111 działek – 28 nieruchomości, o powierzchni 71,3284 ha). W toku kontroli Starostwo oszacowało, że pozostało jeszcze:

- około 1.165 działek ewidencyjnych, o powierzchni około 356,8613 ha, wobec których trzeba wystąpić z wnioskiem o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa,
- około 393 działek ewidencyjnych, o powierzchni około 158,3351 ha, wobec których trzeba wystąpić o założenie księgi wieczystej, ponieważ nie była dla nich prowadzona.

(dowód: akta kontroli, str. 276-278)

Starosta składał Wojewodzie Wielkopolskiemu sprawozdania z wykonania obowiązku ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 280-315)

1.2.4. Starosta, stosownie do dyspozycji zawartej w art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, sporządzał i przekazywał Wojewodzie Wielkopolskiemu roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa (za lata 2011-2013). W sprawozdaniach podawano:

- powierzchnię gruntów znajdujących się w zasobie,
- powierzchnię gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste,
- informacje o ilości wniosków o ujawnienie własności nieruchomości Skarbu Państwa złożonych w danym roku,
- liczbę nieruchomości udostępnionych odpłatnie,
- wysokość dochodów z odpłatnego udostępniania nieruchomości, tj. 853,4 tys. zł w 2011 r., 1.018,9 tys. zł w 2012 r. i 1.636,3 tys. zł w 2013 r.

Dane do sprawozdań pozyskiwane były z ewidencji gruntów i budynków, ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oraz z ewidencji księgowej Starostwa. Sprawozdania zawierały rzetelne dane dotyczące dochodów z odpłatnego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 202-226, 318)

⁴ Od 19 listopada 2007 r.

Starosta podał, że największym ograniczeniem w realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w zakresie gospodarowania nieruchomościami były niewystarczające środki finansowe przekazywane corocznie przez Wojewodę Wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 327)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Starosta Wrzesiński prowadził nierzetelnie ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa określoną w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. Art. 21 ww. ustawy stanowi, że do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, będące przedmiotem własności Skarbu Państwa, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. W toku kontroli ustalono, że szczegółową ewidencją objęte były tylko 4 zabudowane nieruchomości Skarbu Państwa, z których pobierane są dochody. W ewidencji tej nie ujęto natomiast nieruchomości Skarbu Państwa z których nie były pobierane dochody oraz nieruchomości oddanych w trwały zarząd. Kierownik Referatu Geodezji i Kartografii podała, że według stanu na 13 maja 2014 r., w ewidencji nie ujęto około 1.523 działek o powierzchni około 511,2371 ha, z których nie są pobierane pożytki oraz 10 nieruchomości oddanych w trwały zarząd. W toku kontroli Starosta nie przedstawił dokumentów potwierdzających, że ww. działki nie stanowią zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Starosta Wrzesiński wyjaśnił, że nie prowadził ewidencji ww. 1523 działek, gdyż stał na stanowisku, że w związku z art. 228 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowią one własność gmin. Wyjaśnił także, że na potrzeby kontroli pracownicy Starostwa zliczyli nieruchomości, dla których wg ewidencji gruntów i budynków jako właściciel figuruje Skarb Państwa, a prawa właścicielskie nie zostały przypisane do żadnej innej jednostki. Podał także, że w jego ocenie zachodzą przesłanki, że powyższe działki powinny być przedmiotem komunalizacji, gdyż faktyczne władztwo nad nimi sprawują właściwe gminy. Poinformował także, że po zakończeniu kontroli stan faktyczny i prawny każdej z ww. działek zostanie poddany szczegółowej analizie, pod kątem oceny zasadności ujęcia ich w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 169-172, 276-277, 325, 333)

- 2) Starosta Wrzesiński nie prowadził ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste w sposób przewidziany w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, do czego był zobowiązany w myśl art. 23 ust. 1b przywołanej ustawy. Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste prowadzona w Starostwie nie zawierała informacji o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Starosta Wrzesiński wyjaśnił, że nie zawierano tych informacji w prowadzonej ewidencji, ponieważ znajdowały się one w teczkach poszczególnych użytkowników wieczystych.

NIK zwraca uwagę, że posiadanie informacji w teczkach poszczególnych użytkowników wieczystych, nie zwalnia od obowiązku ujęcia ich w prowadzonej ewidencji.

(dowód: akta kontroli, str. 173-201, 325-325a)

- 3) Sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, sporządzane przez Starostę Wrzesińskiego za lata 2011-2013 zawierały nierzetelne informacje o powierzchni nieruchomości znajdujących się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa (od 21 872 ha za 2011 r. do 22 687 ha za 2013 r.), powierzchni nieruchomości oddanych w trwały zarząd (od 13 292 ha za 2011 r. do 13 413 ha za 2013 r.) i powierzchni nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste (od 275 ha za 2012 r. do 278 ha za 2013 r.). W toku kontroli ustalono, że w całym okresie kontroli, w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa były nieruchomości o łącznej powierzchni 512 ha; w trwały zarząd oddanych było 10 nieruchomości zabudowanych o powierzchni 3,2546 ha a w użytkowaniu wieczystym pozostawały nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 285 ha.

Starosta Wrzesiński wyjaśnił, że przy sporządzaniu sprawozdania opierał się na danych pochodzących z ewidencji gruntów i budynków.

Zdaniem NIK, przy sporządzaniu tego sprawozdania źródłem informacji o nieruchomościach Skarbu Państwa powinny być dla Starosty informacje zawarte w ewidencjach prowadzonych zgodnie z art. 23 ust. 1 i 1b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli, str. 173-226, 326)

- 4) W latach 2011-2012 w Starostwie, wbrew obowiązкови określönemu w art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie sporządzano planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Natomiast plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2013-2015 sporządzony był nierzetelnie. Nie zawierał wszystkich informacji wymaganych art. 23 ust. 1d przywołanej ustawy, a zamieszczone w nim dane o powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste były błędne. Podane w nim zostało, że do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości o łącznej powierzchni 28 748 ha, podczas gdy była to powierzchnia wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się na terenie powiatu wrzesińskiego, niekoniecznie należących do zasobu. Powierzchnia nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta Wrzesiński wynosiła jedynie około 512 ha. We wskazanym planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wykazanych zostało pięć nieruchomości znajdujących się w trwałym zarządzie, podczas gdy w rzeczywistości nieruchomości tych było 10. Sporządzony plan nie zawierał także prognozy dotyczącej udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu i wydatków z tym związanych (stosownie do postanowień art. 23 ust. 1d ustawy o gospodarce nieruchomościami). Zawierał jedynie informacje na temat działań jakie może podejmować starosta gospodarując zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w tym zakresie – bez wskazania poziomu zjawiska (udostępniania, nabywania) i wielkości wydatków, dla rzetelnego zaplanowania działań. W planie nie został określony również program zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa. Określono jedynie, że Starosta gospodarując zasobem nieruchomości Skarbu Państwa będzie reagował na bieżące potrzeby w tym zakresie (składane wnioski) oraz podejmował działania, adekwatne do wysokości środków przekazanych na ten cel przez Wojewodę Wielkopolskiego. Tak sporządzony plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie umożliwił, zdaniem NIK, efektywnego i rzetelnego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym: planowania wydatków.

Starosta Wrzesiński wyjaśnił, że niesporządzanie planów przed 2013 r. spowodowane było problemami kadrowymi. Ponadto, Starosta nie zgodził się z twierdzeniem, że plan na lata 2013-2015 został sporządzony nierzetelnie, wskazując że Wojewoda Wielkopolski w wystąpieniu pokontrolnym stwierdził, iż „obowiązek w postaci sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należy uznać za wykonany prawidłowo”.

(dowód: akta kontroli, str. 227-256, 325a-326)

- 5) Starosta, z opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w art. 1 ust. 1 ustawy o ujawnianiu, przekazał wykazy nieruchomości Wojewodzie Wielkopolskiemu, gminom z terenu powiatu wrzesińskiego oraz Wielkopolskiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu wykaz nieruchomości, o którym mowa w art. 1 ww. ustawy. Termin na przekazanie ww. wykazu upłynął 19 maja 2009 r. Wojewoda Wielkopolski pismem z 9 września 2009 r. poinformował Starostę o niewywiązaniu się z tego obowiązku. Starosta przekazywał wykazy z opóźnieniem wynoszącym 5 miesięcy (gminy Kołaczkowo, Miłosław i Nekla), 8 miesięcy (gminy Pyzdry i Września oraz Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu) i 22 miesiące (Wojewoda Wielkopolski). Opóźnienia w realizacji ww. obowiązku Starosta tłumaczył zmianami kadrowymi.

(dowód: akta kontroli, str. 257-272, 326-326a)

- 6) Starosta nie wywiązał się z obowiązku złożenia we właściwych sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa, do 19 listopada 2009 r., do czego został zobowiązany dyspozycją art. 2 ust. 1 ustawy o ujawnianiu. Do zakończenia kontroli Starosta nie złożył ww. wniosków wobec 1.558 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 515,1964 ha.

Kierownik Referatu Geodezji i Kartografii wyjaśniła, że termin wykonania prac związanych z ujawnieniem własności nieruchomości Skarbu Państwa w księgach wieczystych zależy od wielkości środków przekazywanych przez Wojewodę. Starosta wyjaśnił, że do tej pory, w zakresie spraw związanych z ujawnianiem prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa w księgach wieczystych, biorąc pod uwagę poziom finansowania zadań przez Wojewodę Wielkopolskiego oraz możliwości organizacyjne i kadrowe Starostwa, wykorzystywanych było 50 % potencjału Starostwa. Biorąc pod uwagę możliwości kadrowe i organizacyjne Starostwa, przy założeniu pozostałych czynników niezmiennych (zainteresowanie geodetów rozliczaniem ksiąg wieczystych, cen za usługi, itp.), aby w pełni wykorzystać możliwości Starostwa wzrost środków przekazywanych w roku przez Wojewodę Wielkopolskiego powinien wynieść 100 %, co umożliwiłoby zakończenie zadania związanego z ujawnianiem w księgach wieczystych własności nieruchomości Skarbu Państwa w terminie 10-15 lat.

(dowód: akta kontroli, str. 276-277, 320, 334)

- 7) W styczniu, lutym, maju, czerwcu, lipcu, sierpniu, wrześniu i listopadzie 2011 r. Starosta Wrzesiński nie przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu miesięcznych sprawozdań z wykonania obowiązku ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, do czego zobowiązany był na podstawie art. 4 ustawy o ujawnianiu⁵.

⁵ Art. 4 ustawy o ujawnianiu utracił moc 24 sierpnia 2012 r. i został zastąpiony zasadą określoną w art. 4a tej ustawy. Do 24 sierpnia 2012 r. Starosta zobowiązany był do składania sprawozdań miesięcznych (art. 4), a po tym terminie zobowiązany był do składania sprawozdań za I i II półrocze (art. 4a).

Starosta wyjaśnił, że nie przesyłano sprawozdań za miesiące, w których nie prowadzono prac na nieruchomościach i nie było w związku z tym zmian w ewidencji.

(dowód: akta kontroli, str. 307-315, 326a)

NIK wskazuje, że przywołany przepis (obowiązujący do 24 sierpnia 2012 r.) nie dawał podstaw do odstąpienia od obowiązku składania sprawozdań w przypadku nieprowadzenia prac związanych z realizacją przedmiotowych zadań.

- 8) Cztery spośród 28 badanych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa (dla których podstawę wpisu własności nieruchomości Skarbu Państwa stanowiło orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności nieruchomości z mocy prawa) złożone zostały z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 5 dni, w stosunku do terminu określonego w art. 3 ust. 1 ustawy o ujawnianiu, tj. miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu.

Starosta wyjaśnił, że opóźnienia te wynikały z późnego przekazywania dokumentów przez sąd.

(dowód: akta kontroli, str. 278, 326a)

- 9) W prowadzonych ewidencjach zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste zawarte były nierzetelne dane. Szczegółowa kontrola 20 nieruchomości, z każdej z tych ewidencji, wykazała, że w przypadku dwóch nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji nie zawarto informacji o roszczeniach ujawnionych w księgach wieczystych tych nieruchomości, natomiast w przypadku dwóch nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste błędnie wpisano datę ostatniej aktualizacji opłaty rocznej.

Starosta wyjaśnił, że wpisanie niewłaściwej daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej spowodowane było błędem pracownika. Wyjaśnił także, że niewpisanie danych o roszczeniach dotyczących nieruchomości, a ujawnionych w księgach wieczystych tych nieruchomości wynikało z tego, że w przypadku księgi wieczystej nr 28365 Skarb Państwa jest właścicielem tylko jednej z trzech działek wchodzących w skład nieruchomości, a roszczenia dotyczą działek nie będących własnością Skarbu Państwa. Natomiast w przypadku księgi wieczystej nr 14898 informacja o roszczeniach (wydruk księgi wieczystej) znajduje się w aktach sprawy, w związku z tym Starostwo uważa, że nie było wymogu prawnego wpisywania takich danych do ewidencji zasobu.

Zdaniem NIK, wyjaśnienie dotyczące niewpisania roszczeń do nieruchomości w ewidencji zasobu, nie zasługuje na uwzględnienie. W księdze wieczystej nr 28365 jako jedyny właściciel wpisany jest Skarb Państwa i dla rzetelności zaprezentowanych informacji, ostrzeżenie o odmiennym od faktycznego stanie w zakresie własności nieruchomości powinno znaleźć się w ewidencji zasobu. Natomiast w przypadku księgi wieczystej nr 14898 posiadanie w aktach dokumentów, przedstawiających stan prawny lub faktyczny danej nieruchomości, nie zwalnia Starostwa od obowiązku zawarcia tych informacji w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, do czego obliguje art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli, str. 170-172, 174-193, 325a)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Sporządzane przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa zawierały ogólne i niezgodne ze stanem faktycznym dane o nieruchomościach Skarbu Państwa. Nie mogły one zatem stanowić podstawy do dokonania pełnej analizy efektywności gospodarowania tymi

nieruchomościami. Dodatkowo dane te różniły się od informacji (opisujących ten sam stan faktyczny) zawartych w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Opisane fakty świadczą o tym, że podejście do gospodarowania nieruchomościami należącymi do zasobu Skarbu Państwa nie miało charakteru kompleksowego, opartego na realnych potrzebach.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Starostę wybranych zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa.

1.3. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie

Opis stanu
faktycznego

Na terenie powiatu wrzesińskiego nie prowadzono ośrodka wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, o którym mowa w art. 19 pkt 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶, a także nie występowało do Wojewody Wielkopolskiego o środki na jego utworzenie. Z wyjaśnienia Kierownika PCPR wynika, że w następstwie dokonanej diagnozy potrzeb w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym oceniono, że potrzeby w tym zakresie zaspokajane są w dostatecznym stopniu przez poradnictwo rodzinne oraz działalność zespołu konsultacyjnego Ośrodka Interwencji Kryzysowej, jak również przez Centrum Pomocy Bliźniemu Monar – Markot, z którym PCPR ściśle współpracuje w zakresie możliwości skorzystania ze świadczonej pomocy przez Centrum.

(dowód: akta kontroli, str. 361-376, 515)

W powiecie wrzesińskim funkcjonował Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Ziełńcu⁷ („Ośrodek”), dysponujący dwoma mieszkaniami hostelowymi dla osób, które znalazły się w sytuacji kryzysowej i wymagały wsparcia interwencyjnego ze względu na doznawaną przemoc w rodzinie. W latach 2011 – 2013, ze względu na doznawaną przemoc, w Ośrodku przebywało odpowiednio 2, 7 i 6 osób. Ponadto w ramach pomocy terapeutycznej, zależnie od potrzeb mieszkańców powiatu, świadczone były przez Zespół Konsultacyjny porady⁸. Z pomocy Zespołu w poszczególnych latach objętych kontrolą skorzystało 18, 36 i 28 osób – ofiar przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli, str. 361-376)

W okresie objętym kontrolą, PCPR w następstwie dokonanej diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie zgodnie z założeniami zawartymi w powiatowym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, opracowywało corocznie programy korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy pod nazwą „Stop przemoc” („program”). O środki na realizację tych programów powiat każdorazowo występował do Wojewody Wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 377-433)

W badanym okresie PCPR współpracował z instytucjami działającymi na terenie powiatu (Sąd Rejonowy, Prokuratura, Policja, Ośrodki Pomocy Społecznej) w celu uzyskania informacji o osobach stosujących przemoc domową, które mogłyby uczestniczyć w programie. Spośród pięciu ośrodków pomocy społecznej, do których zwrócono się o wskazanie osób stosujących przemoc domową, trzy ośrodki każdorazowo wskazywały osoby (objęte procedurą „Niebieskiej Karty”), które mogłyby uczestniczyć w programie korekcyjno-edukacyjnym. Pozostałe ośrodki nie

⁶Dz. U. z 2013 r. poz. 182

⁷ W strukturze PCPR od 2009 roku

⁸ W skład Zespołu wchodził psycholog, terapeuta uzależnień, terapeuta systemowy rodzin oraz przedstawiciel Komendy Powiatowej Policji we Wrześni

wytypowały osób, przekazując informację o możliwości uczestnictwa w programie osobom, wobec których istniało podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie. Z kolei, Komenda Powiatowa Policji we Wrześni każdorazowo przekazywała do PCPR informację o osobach, wobec których nie prowadzono procedury „Niebieskiej Karty”, ale prowadzono postępowania przygotowawcze z art. 207 kk. Ponadto, w celu pozyskania informacji o osobach, które na mocy prawomocnych orzeczeń sądowych zostały zobowiązane do udziału w programach edukacyjno-korekcyjnych, Kierownik PCPR corocznie zwracał się do Sądu Rejonowego⁹ i Prokuratury Rejonowej we Wrześni o wskazanie takich osób, pochodzących z terenu powiatu. Z przesłanej informacji od ww. instytucji wynikało, że w okresie objętym kontrolą, w stosunku do 15 osób z terenu powiatu sądy orzekły konieczność objęcia ich programem korekcyjno-edukacyjnym.

(dowód: akta kontroli, str. 435-438)

Naboru uczestników do programu PCPR dokonywał również w oparciu o informacje o podejmowanych interwencjach domowych dotyczących przemocy w rodzinie i rodzinach objętych procedurą „Niebieskiej Karty”, które były przekazywane przez Policję. Z danych przekazanych do PCPR wynikało, że na terenie powiatu ujawniono w latach 2011-2013 odpowiednio 98, 29 i 42 przypadki przemocy w rodzinie, w wyniku czego rodziny objęto procedurą „Niebieskiej Karty”. Informację o realizacji programu zamieszczano również corocznie w prasie lokalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 361-376, 43 9)

Na podstawie ww. informacji PCPR opracowywał w każdym roku listę potencjalnych uczestników programu, do których następnie rozesłano zaproszenia (odpowiednio do 63 osób w 2011 r., 39 osób w 2012 r. oraz 89 osób w 2013 r.). Do udziału w programie w latach 2011 – 2013 zgłosiło się odpowiednio 9, 6 i 10 osób (w tym odpowiednio 3, 5 i 3 mężczyzn zobowiązanych do uczestnictwa w programie na podstawie art. 72 § 1 pkt. 6 kk.). Program, po spełnieniu niezbędnych wymagań¹⁰, ukończyły zaledwie trzy osoby w 2011 r. oraz dwie osoby w kolejnych latach objętym kontrolą, w tym tylko trzy spośród 15 zobowiązanych orzeczeniem sądowym do udziału w programie.

(dowód: akta kontroli, str. 440-463)

Przebieg realizacji programu był udokumentowany. Każdy udział sprawcy przemocy w rodzinie w zajęciach odnotowywano na liście obecności z zachowaniem zasad wskazanych w wytycznych WUW w Poznaniu¹¹. Kuratorom zawodowym na bieżąco przekazywano informacje o uczestnictwie, rezygnacji, lub zakończeniu udziału sprawcy przemocy domowej w programie.

(dowód: akta kontroli, str. 465, 485-509)

Corocznie program był prowadzony przez dwie osoby, które w trakcie realizacji programu nie spełniały wszystkich wymogów dotyczących kwalifikacji (dotyczących odpowiedniego wymiaru godzinowego szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie), o których mowa w § 9 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie

⁹ W latach 2011-2012 dot. Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu rejonowego we Wrześni, a w 2013 r. dot. Sądu Rejonowego w Środzie Wlkp. z siedzibą we Wrześni

¹⁰ Warunkiem ukończenia programu korekcyjno – edukacyjnego było uczestniczenie sprawcy przemocy w rodzinie w co najmniej 80% wszystkich spotkań.

¹¹ Sporządzane listy obecności zawierały datę spotkania, czas trwania spotkania, temat spotkania, listę uczestników spotkania wraz z ich podpisami, podpis prowadzących/prowadzącego, stosownie do opracowanych wytycznych WUW pn. „Materiały instruktażowe dla podmiotów prowadzących program korekcyjno – edukacyjny dla sprawców przemocy w rodzinie.

oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne¹², jednakże na podstawie § 10 przedmiotowego rozporządzenia ich kwalifikacje podlegały uzupełnieniu w terminie do 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 464-474)

Każdorazowo, po zakończeniu programu korekcyjno – edukacyjnego, prowadzący zajęcia terapeutyczne sporządzali dla PCPR sprawozdania merytoryczne z realizacji programu, w których wskazywano na zagrożenia dla kontynuacji programu z uwagi na brak dostatecznego zainteresowania sprawców przemocy uczestnictwem w programie.

(dowód: akta kontroli, str. 466-474)

Corocznie PCPR przekazywał do WUW w Poznaniu sprawozdania z realizacji programu korekcyjno – edukacyjnego w wymaganych terminach, za wyjątkiem sprawozdania za 2012 rok, które nadeszło z opóźnieniem (sięgającym 9 dni).

(dowód: akta kontroli, str. 475-484)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Powiat objętych kontrolą zleconych zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

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

Opis stanu
faktycznego

W Starostwie nie dokonywano wszechstronnego oszacowania potrzeb finansowych na realizację zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa. Wysokość dotacji na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa określano – jak wyjaśniono – na podstawie wydatków poniesionych w latach poprzednich oraz analizy bieżących potrzeb związanych z gospodarowaniem nieruchomościami, mając na uwadze możliwość pełnego wykorzystania środków roku poprzedniego. Jedynie w przypadku oszacowywania środków na utrzymanie nieruchomości, kalkulacji dokonywano w oparciu o analizę protokołów z przeglądów technicznych obiektów budowlanych (dot. niezbędnych remontów obiektów) i analizę wysokości wydatków związanych z bieżącym utrzymaniem (m.in. wydatków na niezbędne konserwacje, ubezpieczenie mienia, na usunięcie awarii).

(dowód: akta kontroli, str. 518-527)

W latach 2011-2013 Starosta wnioskował do WUW w Poznaniu o przyznanie dotacji na zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa w wysokości odpowiednio: 590,0 tys. zł, 620,0 tys. zł i 647,0 tys. zł¹³. Wojewoda Wielkopolski, w pierwotnym planie finansowym przyznał na ten cel, w poszczególnych latach, 110,0 tys. zł, 130,0 tys. zł i 179,0 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 18,6%, 21,0% i 27,6% wnioskowanych środków. W związku z faktem, że przyznane środki były niewystarczające, Starosta w poszczególnych latach zwracał się o dodatkowe środki: 590,0 tys. zł, 87,6 tys. zł i 2.576,5 tys. zł, z przeznaczeniem w szczególności na: utrzymanie nieruchomości (517,0 tys. zł – 2011 r. i 354,7 tys. zł – 2013 r.), regulację stanów prawnych nieruchomości (50,0 tys. zł – 2011-2013) oraz rozporządzanie nieruchomościami w zakresie

¹² Dz.U. Nr 50, poz. 259

¹³ Sklasyfikowane w rozdz. 70005 i 71014

aktualizowania opłat za trwały zarząd i wieczyste użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa (7,0 tys. zł – 2011 r., 13,0 tys. zł – 2012 r. i 4,3 tys. zł – 2013 r.). Ponadto Starosta w 2013 r. kilkakrotnie zwracał się do Wojewody Wielkopolskiego, o środki w kwocie 2.119,7 tys. zł z przeznaczeniem na zakup gruntu, na którym mieści się budynek Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej („PSP”).

(dowód: akta kontroli, str. 528-533)

Wojewoda Wielkopolski w 2013 roku nie przyznał środków na wykup tej nieruchomości tłumacząc swoją decyzję, zbyt wysoką kwotą wnioskowanych środków i faktem, że postępowanie sądowe o zasiedzenie tej nieruchomości (prowadzone z wniosku PSP) nie zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem sądu. Częściowo uwzględnił natomiast składane zapotrzebowania o dodatkowe środki, przyznając środki z rezerwy celowej z przeznaczeniem na gospodarkę nieruchomościami. W latach 2011 – 2013 Powiat otrzymał dodatkowe środki odpowiednio w wysokości 123,0 tys. zł, 87,6 tys. zł i 87,6 tys. zł i 48,3 tys. zł, z przeznaczeniem w szczególności na: sfinansowanie prac związanych z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości w systemie ksiąg wieczystych (odpowiednio 50,0 tys. zł, 50,0 tys. zł i 40,0 tys. zł) oraz utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa i aktualizację opłat za trwały zarząd i wieczyste użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa (50,0 tys. zł i 3,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 528-533)

W latach 2011-2013 na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, Powiat otrzymał ostatecznie z budżetu państwa dotacje w łącznej wysokości odpowiednio 233,60 tys. zł, 217,56 tys. zł i 227,29 tys. zł. Otrzymane z budżetu państwa środki były niższe odpowiednio o 60,4%, 64,6% i 64,9% od złożonych zapotrzebowań. Na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami oraz ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa wydatkowano w kolejnych latach objętych kontrolą odpowiednio 224,66 tys. zł 217,45 tys. zł i 226,14 tys. zł, z czego m.in. na utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczono środki odpowiednio w kwocie 75,0 tys. zł, 55,0 tys. zł i 99,8 tys. zł, a na regulację stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa środki odpowiednio w kwocie 73,6 tys. zł, 106,1 tys. zł i 106,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 336-360, 528-533)

Otrzymane kwoty dotacji celowych nie pozwoliły na pełną realizację zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami. Przykładowo, przyznane przez Wojewodę Wielkopolskiego środki przeznaczone na aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa były niewystarczające, aby w zakładanym przez Starostwo 3-letnim okresie zaktualizować wszystkie opłaty wnoszone przez użytkowników wieczystych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., do zaktualizowania pozostały opłaty roczne wnoszone od 87 działek o łącznej powierzchni 36,01 ha, ostatnia aktualizacja tych opłat dokonana została przed 2010 r. W ocenie Starosty, uwzględniając możliwości kadrowe i organizacyjne Starostwa, szacunkowe środki niezbędne do pełnej realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami i ujawniania w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa oscylować powinny w kwocie przekraczającej 1 mln. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 232-255, 328)

PCPR szacowało potrzeby finansowe na realizację programów edukacyjno-korekcyjnych uwzględniając niezbędne do poniesienia koszty (wynagrodzenie prowadzących zajęcia, zakup materiałów biurowych i dydaktycznych, koszty wynajmu sali), przy założeniu uczestnictwa w programie od 10-15 osób. W latach 2011-2013, Starosta wnioskował do WUW w Poznaniu o przyznanie dotacji na

realizację tego zadania w wysokości odpowiednio: 14,9 tys. zł, 18,3 tys. zł i 14,7 tys. zł. Natomiast Wojewoda Wielkopolski przyznał środki w wysokości odpowiednio 12,6 tys. zł, 9,4 tys. zł i 7,8 tys. zł, z przeznaczeniem w 2011 r. na wynagrodzenia prowadzących zajęcia oraz zakup literatury fachowej i materiałów biurowych, a w pozostałych latach, wyłącznie na opłacenie wynagrodzeń prowadzących zajęcia, przerzucając pozostałe koszty do poniesienia na realizatora programu (PCPR). Na realizację programu wydatkowano w kolejnych latach objętych kontrolą odpowiednio 12,5 tys. zł, 9,3 tys. zł i 7,7 tys. zł. Otrzymane kwoty dotacji celowej pozwoliły na realizację zaplanowanych zadań, m.in. ze względu na fakt, że do udziału w programie zgłosiło się mniej uczestników, niż przewidywano na etapie wnioskowania o dotację.

(dowód: akta kontroli, str. 396-443, 528-530, 551-553)

Zarówno dotacje na realizację zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa jaki i przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w ocenie NIK, wydatkowano w poszczególnych latach objętych kontrolą zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystane środki z dotacji na realizację tych zadań w wysokości odpowiednio 9,0 tys. zł, 0,1 tys. zł i 1,3 tys. zł (w latach objętych kontrolą) zwrócono w terminie do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 550-591)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Starosta nieprawidłowo oszacował wysokość dotacji na zadanie zlecone jakim jest gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, gdyż nie uwzględnił przy jej kalkulowaniu, kosztów eksploatacyjnych (opłat za media) ponoszonych w związku z utrzymaniem nieruchomości Skarbu Państwa, a częściowo zwracanych przez najemców lokali. W efekcie, wydatki z tego tytułu nie były finansowane z dotacji celowej, lecz ze środków własnych powiatu. W latach 2011 – 2013 wydatkowano z tego tytułu środki w kwocie 163,08 tys. zł, (35,19 tys. zł w 2011 r., 39,20 tys. zł w 2012 r. i 88,76 tys. zł w 2013 r.). Najemcy dokonali natomiast zwrotu opłat eksploatacyjnych w łącznej wysokości 88,84 tys. zł, z naliczonych 95,44 tys. zł. Pozostałe wydatki, w wysokości 67,64 tys. zł, dotyczyły kosztów poniesionych od części nieruchomości nieużytkowanej przez najemców. Skarbnik powiatu wyjaśniła, że kosztów eksploatacyjnych nie uwzględniano przy szacowaniu dotacji, gdyż dochody z tytułu obciążeń najemców za media stanowiły w latach 2011-2013 dochód Powiatu. Mając zatem na uwadze zasadę współmierności przychodów z kosztami zastosowano w tym zakresie powyższe rozwiązanie. W trakcie 2013 roku pierwotnie finansowano ze środków dotacji celowej wydatki za media dotyczące budynku położonego przy ul. Słowackiego 11 we Wrześni i jednocześnie odprowadzano na wyodrębniony rachunek dochodów Skarbu Państwa wpływy z tytułu faktur obciążających najemców za koszty eksploatacyjne. Po weryfikacji danych zawartych w kwartalnych sprawozdaniach Rb-27ZZ w trakcie 2013 roku WUW w Poznaniu (pismem z 12 listopada 2013 r.) wskazał, iż przyjęta formuła rozliczeń jest nieprawidłowa, a opłaty za koszty eksploatacyjne nie są dochodami budżetu państwa związanymi z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, lecz stanowią one zwroty wydatków poniesionych ze środków dotacji celowej. Z uwagi na takie rozwiązanie, wprowadzające szereg utrudnień z punktu widzenia sprawozdawczości, zrezygnowano z takiego sposobu rozliczeń. W związku z powyższym, wyksięgowano dotychczasowe wydatki z tego tytułu jako

sfinansowane z dotacji i jednocześnie dokonano kompensaty przekazanych dochodów z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli, str. 592-607, 614-625)

- 2) Przy planowaniu wysokości dotacji przeznaczonej na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa nie uwzględniano potencjalnych kosztów związanych z podatkiem od nieruchomości (gruntów i budynków stanowiących własność Skarbu Państwa). Wynikało to z faktu, iż w latach 2011 – 2013 Starosta działając w imieniu Skarbu Państwa nie składał deklaracji na podatek od nieruchomości, co uniemożliwiało ustalenie należnego podatku i sfinansowanie wydatków z tego tytułu z dotacji celowej. Działanie takie naruszało przepisy art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁴. Z wyjaśnienia Starosty wynika, że dotychczasowa praktyka oraz przyjęte zasady i normy postępowania nie przewidywały składania deklaracji na podatek od nieruchomości znajdujących się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 324, 328)

- 3) Wśród zbadanych wydatków z dotacji przeznaczonej na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa stwierdzono przypadek niewłaściwego sklasyfikowania wydatku i tym samym niewłaściwego ujęcia w księgach rachunkowych na koncie analitycznym. Wydatek z tytułu remontu klatki schodowej na parterze budynku przy ul. Słowackiego 11 we Wrześni w wysokości 7.449,00 zł (na podstawie zlecenia nr SOG.2510.1.2.2013 z 27 grudnia 2013 r.) sklasyfikowano w § 4300 zamiast w § 4270, czym naruszono zasady klasyfikowania wydatków określone w załączniku Nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁵. Z wyjaśnienia Skarbnika Powiatu wynika, że takiego sklasyfikowania dokonano z uwagi na to, że w umowie zawartej z kontrahentem zakres prac obejmował malowanie przedmiotowej klatki schodowej. Usługa ta miała charakter poprawiający estetykę wizualną wnętrza budynku, nie stanowiła ona natomiast prac polegających na przywracaniu wartości użytkowej obiektu.

(dowód: akta kontroli, str. 576, 614-625)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, planowanie i wydatkowanie środków na realizację omawianych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o:

- 1) prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, zgodnie z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- 2) prezentowanie rzetelnych danych w sprawozdaniu z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa,
- 3) rzetelne sporządzanie planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,

¹⁴ Dz.U. z 2010 r., Nr 95 poz. 613 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zmianami

- 4) zintensyfikowanie działań mających na celu złożenie wszystkich wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa w księgach wieczystych,
- 5) rzetelne planowanie wydatków finansowanych z dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami, z uwzględnieniem wszystkich kosztów związanych z tym gospodarowaniem, w tym kosztów eksploatacyjnych (media) nieruchomości, powstałych w związku z administrowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa,
- 6) dokonanie przeglądu administrowanych nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie powierzchni nieruchomości pod kątem opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości oraz złożenie deklaracji na podatek od nieruchomości, z uwzględnieniem okresu przedawnienia zobowiązań podatkowych.

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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.

Poznań, dnia 4 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Przemysław Grad
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor