



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-006-01/2014
P/14/103

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/103 – Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w latach 2011-2013.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontrolerzy</i>	1. Krzysztof Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90285 z dnia 30 kwietnia 2014 r. 2. Paweł Rakowski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90307 z dnia 28 maja 2014 r. 3. Małgorzata Milanowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90323 z dnia 3 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-5a)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów, zwany dalej PUW lub Urzędem.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Małgorzata Chomycz - Śmigiełska, Wojewoda Podkarpacki. (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Wojewody Podkarpackiego w zbadanym zakresie.

W kontroli ustalono, że obowiązki Wojewody związane ze zorganizowaniem kontroli i nadzoru nad realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zostały określone i przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu.

Wojewoda przeprowadzał kontrole j.s.t. na podstawie opracowanych planów kontroli, które zostały w pełni zrealizowane. Również organizacja procesu identyfikacji i analizy skarg na działania j.s.t. w zakresie realizacji zadań zleconych pozwalała na efektywne ich wykorzystanie.

Wojewoda skutecznie sprawował kontrole i nadzór nad realizacją analizowanych zadań zleconych. Przeprowadzone kontrole były efektywnie wykorzystywane do oceny realizacji wybranych zadań. Rzetelnie planowano i dokonywano podziału środków na wybrane zadania.

Na obniżenie oceny ogólnej wpłynęło:

- niepodejmowanie kontroli w zakresie realizacji wybranych zadań zleconych,
- przesyłanie protokołów z przeprowadzonych kontroli do jednostek kontrolowanych ze zwłoką.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1.

Obowiązki Wojewody w zakresie kontroli wykonywania przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, określone zostały m.in. w art. 28 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*².

W myśl art. 16 powołanej ustawy szczegółową organizację oraz tryb pracy Urzędu określa Regulamin ustalony przez Wojewodę w drodze zarządzenia.

Według zapisów Regulaminu Organizacyjnego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego, do zadań wspólnych wydziałów przypisano m.in. *prowadzenie spraw w zakresie wynikającym z zadań określonych dla wydziałów, kontroli organów administracji publicznej, jednostek organizacyjnych i innych podmiotów, w odniesieniu do których Wojewoda sprawuje funkcje kontrolne i nadzorcze*.

Analiza Regulaminu Organizacyjnego Urzędu (obowiązującego w okresie objętym kontrolą) wykazała, że w ich treści nie uwzględniono nadzoru nad realizacją zadań wynikających z ustaw: z dnia 28 września 1991 r. *o lasach*³ oraz z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o usługach turystycznych*⁴.

(dowód: akta kontroli str. 47-51, 6-205)

W kontroli ustalono, że w objętym kontrolą Urząd nie podejmował czynności kontrolnych dotyczących realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zapisów następujących ustaw:

Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu narkomanii*⁵.

W wyjaśnieniu na powyższa okoliczność Małgorzata Chomycz-Śmigielska podała: (...) *nadzór instancyjny nad wydawaniem zezwoleń (decyzji) na uprawę maku i konopi włóknistych pełni właściwe Samorządowe Kolegium Odwoławcze, jako organ odwoławczy od decyzji wójta (burmistrza, prezydenta), który to wydaje ww. zezwolenie (...)*.

(dowód: akta kontroli str. 47-51, 297-305)

Ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. *o organizacji rynku owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu, rynku suszu paszowego oraz rynku lnu i konopi uprawianych na włókno*⁶ oraz ustawy z dnia 15 września 2000 r. *o grupach producentów rolnych i ich związków oraz zmianie innych ustaw*⁷ oraz ustawy z dnia 13 października 1995 r. *prawo łowieckie*⁸.

Według wyjaśnień Pani Małgorzaty Chomycz-Śmigielskiej – Wojewody Podkarpackiego, spowodowane to było faktem, iż: (...) *nadzór nad realizacją zadań z ustawy jako organ wyższego stopnia w odniesieniu do zadań nałożonych na Marszałka Województwa - sprawuje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (...)*.

(dowód: akta kontroli str. 47-51, 297-319)

Ustawy *o lasach*.

Według wyjaśnień Pani Małgorzaty Chomycz – Śmigielskiej – Wojewody Podkarpackiego, spowodowane to było charakterem zadania oraz ilością wpływających do starostów spraw. *Nadzór sprawowany jest poprzez rozpatrywanie i weryfikację wniosków starostw powiatowych o przyznanie środków na pokrycie kosztów odnowienia drzewostanu*

² Dz. U Nr 31, poz. 206 ze zm.

³ Dz. U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 196

⁵ Dz.U.2012 poz. 124 j.t.,

⁶ Dz.U.2011 Nr 145 poz. 868 j.t.,

⁷ Dz. U. Nr 88, poz. 983,

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1226,

zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych lub pożaru. Ponadto Wojewoda przekazuje środki na ten cel i je rozlicza.

(dowód: akta kontroli str. 47-51, 297-319)

Ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁹

Pani Małgorzata Chomycz- Śmigielka – Wojewoda Podkarpacki wyjaśniła: w okresie objętym kontrolą NIK corocznie prowadzone były przez Wydział Organizacyjno-Administracyjny inne czynności nadzorcze niż kontrola realizacji przedmiotowego zadania. Polegały one na występowaniu do Marszałka Województwa o przedstawienie informacji i sprawozdań dotyczących wykonywania przez ten organ nadzoru nad prowadzeniem przez przedsiębiorców działalności gospodarczej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania (...).

(dowód: akta kontroli str. 47-51, 297-319)

Ustawy o usługach turystycznych.

Zgodnie w wyjaśnieniach złożonych przez Panią Małgorzatę Chomycz – Śmigielką – Wojewodę Podkarpackiego spowodowane to było faktem, iż charakter zadań wykonywanych przez Marszałka z tej ustawy nie uzasadnia prowadzenia przez Wojewodę kontroli (...).

(dowód: akta kontroli str. 47-51, 297-319)

Ustawach z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw¹⁰ oraz z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym¹¹.

Pani Małgorzata Chomycz-Śmigielka – Wojewoda Podkarpacki wyjaśniła: (...) w odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej organem wyższego stopnia w stosunku do decyzji wydawanych przez starostę jest Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie i nadzór merytoryczny wykonywany jest w pionie administracji niezespolonej (...).

(dowód: akta kontroli str. 47-51, 297-322)

Urząd w okresie objętym kontrolą nie podejmował czynności kontrolnych w zakresie określonym w ustawach: ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹², ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹³, ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych RP¹⁴ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa Agencji Mienia Wojskowego¹⁵,

W wyjaśnieniu na okoliczność niepodejmowania czynności kontrolnych w zakresie w/w ustaw Pani Małgorzata Chomycz- Śmigielka – Wojewoda Podkarpacki podała: w latach 2011 – 2013 zadania były realizowane przez starostów sporadycznie, w związku z tym nie było podstaw do kontroli tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 47-51, 297-319)

Ponadto nie prowadzono kontroli w zakresie realizacji zapisów ustawy z dnia z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie¹⁶ (z uwagi na brak rejonów zamkniętych na terenie Województwa Podkarpackiego) oraz ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego¹⁷ i z dnia 17 lutego 1960 r. o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg

⁹ Dz. U. z 2011 r., nr 123, poz. 698 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 130, poz. 1087ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2009 Nr 189 poz. 1471 j.t.

¹² Dz. U. z 2013, poz. 1205 j.t.

¹³ Dz. U z 2012, poz. 1187 j.t.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 206, poz. 1367 ze zm.,

¹⁵ Dz. U. Nr 140 poz. 1482

¹⁶ Dz. U. z 2012, poz. 1512 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1375.

wieczystych¹⁸ (w okresie objętym nie zgłaszano realizacji zadań z tych ustaw), a w przypadku ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentystry¹⁹, kontrole prowadzono bezpośrednio w podmiotach, w których odbywane są staże podyplomowe.

W przypadku ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów²⁰, Urząd realizował zadania kontrolne poprzez kontrolę dokumentacji stanowiącej podstawę przekazania środków do starostów oraz dokonywanie przelewów.

(dowód: akta kontroli str. 47-51, 297-322)

W wyjaśnieniu na okoliczność nieuwzględnienia w zakresach czynności pracowników, zapisów wynikających z poszczególnych ustaw dot. nadzoru nad realizacją zadań zleconych, Pani Małgorzata Chomycz-Smigielska wyjaśniła: (...) *co do zasady w zakresach czynności pracowników nie wymienia się enumeratywnie wszystkich aktów prawnych w oparciu, o które pracownik podejmuje przypisane mu czynności. Przypisany danemu pracownikowi zakres zadań i obowiązków opisuje się przedmiotowo poprzez wskazanie czynności czy działań (...)* W zakresie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego – z uwagi na sporadyczność realizowanych zadań pracownicy nie mają wprost przypisanych zadań do wykonywania w tym zakresie(...). Należy zaznaczyć, iż w zakresach czynności pracowników Wydziału Polityki Społecznej znajduje się zapis: *prowadzenie czynności kontrolnych w jednostkach samorządu terytorialnego oraz jednostkach organizacyjnych tych jednostek w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji celowych przekazywanych z budżetu wojewody na dofinansowanie zadań nadzorowanych przez tuł. wydział oraz wykonywanie innych zadań zleconych przez kierownika oddziału(...)*. W Wydziale Nieruchomości kontrole realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej w zakresach czynności pracowników jest ujmowana w następujący sposób: - jeśli chodzi o nadzór nad zadaniami zleconymi ustawami o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego oraz zakwaterowania Sił Zbrojnych RP, o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ze względu na to, że w latach ubiegłych zadania te realizowane były przez starostów sporadycznie, nie było potrzeby ich kontroli. W przypadku ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zaznacza się, że organem II instancji w sprawach z tej ustawy jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze i dlatego też nie ujęto tych zadań w zakresach czynności pracowników(...).

(dowód: akta kontroli str. 323-388)

1.2.

W Urzędzie nie ustalono szczegółowych procedur dotyczących sposobu wykonywania ustawowych uprawnień Wojewody w zakresie sprawowania kontroli i nadzoru nad realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W kwestii uregulowań wewnętrznych dotyczących prowadzenia kontroli obowiązywały trzy Zarządzenia Wojewody Podkarpackiego ws. *szczegółowych warunków i trybu prowadzenia kontroli* (Nr 268/09 z dnia 14 października 2009 r., Nr 280/11 z dnia 29 grudnia 2011 r. oraz nr 315 z dnia 30 listopada 2012 r.).

W Zarządzeniu z 2009 roku zapisano, iż tryb i sposób prowadzenia kontroli zewnętrznych oraz sposób ich dokumentowania określają ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie kontroli prowadzonej przez wojewodę z uwzględnieniem zapisów dotyczących zasad pobierania dokumentów, prowadzenia oględzin, pobierania wyjaśnień oraz sprawozdawczości i planowania kontroli.

W zarządzeniu z 2011 roku zapisano, iż *szczegółowy tryb i sposób prowadzenia kontroli zewnętrznych oraz ich dokumentowania określają przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej z uwzględnieniem zapisów dot. planowania i sprawozdawczości z działalności kontrolnej.*

¹⁸ Dz. U. Nr 11, poz. 67 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2011 r., Nr 277, poz. 1634

²⁰ Dz. U. z 2003 r., Nr 178, poz. 1749.

W zarządzeniu z 2012 roku zapisano: szczegółowy tryb i sposób prowadzenia kontroli zewnętrznych oraz ich dokumentowania określają przepisy ustawy o kontroli z uwzględnieniem zapisów dot. działalności sprawozdawczej i planowania.

W zakresie doboru jednostek do kontroli zapisano, iż *przygotowanie kontroli winno obejmować następujące etapy: dokonanie analizy przedkontrolnej, określenie celu kontroli i zakresu badań kontrolnych, a także samej metodyki, wskazanie kryteriów kontroli oraz przygotowanie założeń organizacyjnych.*

We wskazanych zarządzeniach, w zakresie planowania kontroli zapisano, iż przy opracowywaniu planów kontroli uwzględnia się w szczególności: zadania wynikające z przepisów prawa, wyniki wcześniejszych kontroli przeprowadzonych przez Urząd, wytyczne przedstawione przez organy wyższego stopnia oraz wnioski i zalecenia przekazane przez organy kontroli zewnętrznej, wyniki badań i analiz określonych problemów oraz skarg i wniosków, propozycje zgłaszane przez wydziały, informacje pochodzące od organów państwowych i samorządowych oraz organizacji i stowarzyszeń pozarządowych, a także pochodzące ze środków komunikacji społecznej.

W każdym z zarządzeń zadania z zakresu sporządzania planu kontroli przypisano Wydziałowi Prawnemu i Nadzoru, a w uzasadnionych przypadkach możliwe było prowadzenie kontroli nie uwzględnionych w planie.

(dowód: akta kontroli str. 52-296, 389-400)

W wyjaśnieniu na okoliczność nieustanowienia szczegółowych procedur określających sposób i zasady wykonywania ustawowych uprawnień wojewody w zakresie sprawowania kontroli i nadzoru Pani Małgorzata Chomycz – Śmigielska – Wojewoda Podkarpacki podała: *Z uwagi na fakt, iż z żadnego przepisu prawa nie wynika obowiązek ustanawiania procedur określających sposób i zasady wykonywania ustawowych uprawnień wojewody w zakresie sprawowania kontroli i nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego poszczególnych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w PUW nie tworzono tego typu odrębnej regulacji – w zakresie nadzoru. Należy przede wszystkim zauważyć, iż realizowane przez j.s.t. zadania zlecone (a jest ich kilkadziesiąt) mają niejednokrotnie bardzo złożony oraz różnorodny charakter i w związku z tym ustanowienie uniwersalnej (elastycznej) procedury uwzględniającej specyfikę poszczególnych zadań wykonywanych przez samorząd wszystkich szczebli (gminny, powiatowy i wojewódzki) byłoby trudne i wiązałoby się ze zbyt dużą kazuistyką. Trudno byłoby również wskazać przy niektórych zadaniach jednoznaczne instrumenty nadzoru. Określone zostały natomiast szczegółowe warunki, zasady i tryb prowadzenia kontroli przez Wojewodę Podkarpackiego (aktualnie obowiązuje zarządzenie Nr 1/14 z dnia 2 stycznia 2014 r.). Jedną z generalnych form nadzoru w PUW nad realizacją zadań zleconych jest monitoring tych zadań dokonywanych w trakcie – organizowanych przez Wojewodę Podkarpackiego – cyklicznych (co dwa tygodnie) narad z udziałem kadry kierowniczej Podkarpackiego UW. W trakcie przedmiotowych narad dyrektorzy wydziałów (komórek równorzędnych) przedstawiają m.in. bieżące informacje o stanie realizacji zadań zleconych przez j.s.t., a w szczególności ich przebiegu oraz ewentualnych nieprawidłowości występujących w tym zakresie. Podczas organizowanych narad Wojewody z dyrektorami wydziałów formułowane są również określone polecenia. Poszczególne Wydziały także na bieżąco sprawują nadzór poprzez prowadzone kontrole i wykorzystanie adekwatnych do zadań i sytuacji innych środków nadzoru. Praktykowane są również narady robocze z przedstawicielami samorządu terytorialnego, na których omawiane są problemy i zagadnienia związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Należy podkreślić, że część zadań z zakresu administracji rządowej realizowana jest przez organy j.s.t. poprzez wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach, gdzie w zdecydowanej większości organem odwoławczym od wydawanych rozstrzygnięć jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze lub właściwi ministrowie. Prawdopodobność decyzji administracyjnych oceniana jest w trybie instancyjnym i w takich przypadkach wojewoda posiada jedynie uprawnienia kontrolne w stosunku do tych decyzji, obejmujące badanie przestrzegania procedur kpa, bez dokonywania merytorycznej oceny prawidłowości wydanych decyzji. Równocześnie część zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego polega np. na przygotowaniu informacji czy sprawozdań dla potrzeb ministrów i innych organów i w takich przypadkach dookreślanie szczegółowych procedur jest nie tylko skomplikowane, ale również dyskusyjne. Czynności nadzorcze*

muszą bowiem być dostosowane do charakteru zadania i niejednokrotnie będą polegały np. na żądaniu od samorządu informacji o podjętych czynnościach w ramach realizacji zadania rządowego czy też sygnalizowaniu samorządowi o konieczności podjęcia niezbędnych czynności itp. Część zadań zleconych samorządowi terytorialnemu realizowana jest poprzez podejmowanie uchwał przez organy stanowiące, które to uchwały oceniane są w ramach odrębnie uregulowanego nadzoru nad j.s.t. w oparciu o przepisy ustrojowe wynikające z poszczególnych ustaw samorządowych. W takich przypadkach wojewoda jako organ nadzoru dysponuje określonymi w ustawach ustrojowych instrumentami nadzoru (rozstrzygnięcia nadzorcze, skarga do WSA i NSA, wskazanie o nieistotnym naruszeniu prawa). Pod względem finansowym, nadzór nad takimi uchwałami sprawuje RIO (...). Odrębną kwestią jest nadzór nad wydatkami przez samorządy środków na realizację tych zadań. Czynności nadzorcze w tych kwestiach odbywają się przez kontrolę realizacji dochodów oraz dokonywania wydatków przez j.s.t. na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (...).

(dowód: akta kontroli str. 401-404)

1.3.

Kontrole w Urzędzie prowadzone były w oparciu o roczne plany kontroli, które sporządzane były przez Wydział Prawny i Nadzoru na podstawie propozycji składanych przez kierowników komórek ds. kontroli poszczególnych wydziałów PUW. Plany te podzielone były na dwie części, tj. kontrole wykonywania zadań przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie i zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty oraz pozostałe kontrole realizowane przez wojewodę na podstawie przepisów prawa materialnego. Wszelkie zmiany dotyczące planów kontroli przeprowadzane były w formie aneksów. Wojewódzka Inspekcja Geodezyjna i Kartograficzna działająca w strukturach Urzędu realizowała kontrole w oparciu o roczne plany, akceptowane przez Głównego Geodetę Kraju, a następnie zatwierdzane przez Wojewodę Podkarpackiego.

W kontroli ustalano, że w latach 2011-2013 zaplanowano wykonanie 933 kontroli, a wykonano 931 kontroli (2 zaplanowanych kontroli niezrealizowano z uwagi na długotrwałą chorobę kontrolera oraz na umotywowany wniosek kierownika jednostki kontrolowanej – kontrola została przesunięta na innych termin), a także przeprowadzono 54 kontrole doraźne (w poszczególnych latach Urząd przeprowadził odpowiednio: 2011 r. – 305 kontroli, w 2012 r. – 302 kontrole oraz w 2013 r. – 324 kontrole, a doraźnych odpowiednio: 2011 r. – 25, 2013 r. – 13 i 2013 r. – 16).

Kontrole doraźne podejmowane były na wniosek kierowników komórek ds. kontroli (wskutek uzasadnionego podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości lub skarg), a w przypadku kontroli doraźnych prowadzonych przez Wojewódzką Inspekcję Geodezyjną i Kartograficzną w Rzeszowie, inicjującym kontrole doraźne był Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Kryteria wyboru tematów do kontroli określone były na podstawie obowiązujących przepisów prawa, a przy sporządzaniu planów kierowano się ustaleniami oraz okresem jaki upłynął od ostatniej kontroli, ewentualnymi sygnałami o potencjalnych nieprawidłowościach, a także różnorodnością zadań realizowanych przez jednostki.

W zakresie zarządzania ryzykiem, w zarządzeniu z 2012 roku zapisano, iż *przy planowaniu kontroli należy uwzględnić w szczególności: zadania wynikające z przepisów prawa, wyniki wcześniejszych kontroli i audytów wewnętrznych, wytyczne organów wyższego stopnia oraz wnioski i zalecenia przekazane przez organy kontroli zewnętrznej, wyniki badań i analiz określonych problemów oraz skarg i wniosków, kwoty wydatkowanych środków publicznych, oczekiwania i potrzeby informacyjne Wojewody lub Dyrektora Generalnego Urzędu, możliwości organizacyjne komórek kontroli oraz informacje wewnętrzne i zewnętrzne.*

Realizacja wniosków i wydanych zaleceń pokontrolnych odbywała się poprzez kontrole sprawdzające (ujmowane w rocznych planach kontroli), przeprowadzane w roku następnym po przeprowadzeniu kontroli, w której stwierdzono nieprawidłowości, a w sytuacji gdy obowiązki nakładano w wystąpieniu pokontrolnym, informacje o podjętych działaniach uzyskiwano od kierowników jednostek.

Po zakończeniu każdego roku sporządzano *Sprawozdania z działalności kontrolnej Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie*, w których opisywano liczbę i rodzaj przeprowadzonych kontroli, stwierdzone w toku prowadzonych kontroli nieprawidłowości, a także przyczyny ich powstania.

(dowód: akta kontroli str. 405-655)

1.4.

Zagadnienia związane z kontrolą i nadzorem Wojewody nad realizacją zadań zleconych były w latach 2011-2013 przedmiotem następujących audytów wewnętrznych:

- realizacja zadań w zakresie ochrony zdrowia,
- realizacja zadań dot. mniejszości narodowych i etnicznych,
- realizacja zadań dot. cudzoziemców oraz obywatelstwa,
- gospodarowanie mieniem oraz zaspakajanie roszczeń majątkowych wobec Skarbu Państwa,
- realizacja zadań w zakresie pomocy społecznej.

W przypadku audytu dot. gospodarowania mieniem i zaspakajania roszczeń majątkowych wobec Skarbu Państwa oraz realizacji zadań w zakresie pomocy społecznej stwierdzono uchybienia polegające na:

1. W wyniku audytu dotyczącego zadań z zakresu zaspakajania roszczeń majątkowych wobec Skarbu Państwa stwierdzono, iż w umowach zawieranych z rzeczoznawcami majątkowymi nie wskazywano zapisów dotyczących terminu, po upływie którego wykonawca zobowiązany będzie do zapłaty kary umownej oraz brak było karty informacyjnej dotyczącej orzekania w trybie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o *przeprowadzaniu reformy rolnej*²¹.

2. W przypadku audytu realizacji zadań dot. pomocy społecznej stwierdzono słabości kontroli zarządczej, w tym wyszczególnienie w Regulaminie PUW oraz Regulaminie Wewnętrznym Wydziału Polityki Społecznej nieaktualnego zadania polegającego na zapewnieniu realizacji porozumienia dotyczącego komputeryzacji jednostek pomocy społecznej oraz konieczność aktualizacji upoważnień udzielonych przez Wojewodę Dyrektorowi i Zastępcy Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej.

Ponadto Urząd był kontrolowany przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Głównego Geodetę Kraju, a także przeprowadzono 4 kontrole wewnętrzne. Trzy kontrole zostały przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli. Po kontroli Głównego Geodety Kraju zmieniono zapisy Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

Przedmiotem jednej z kontroli przeprowadzonych przez NIK było wykonanie wniosków pokontrolnych w zakresie nadzoru nad powiatowymi zespołami ds. orzekania o niepełnosprawności w województwie podkarpackim w latach 2010-2012. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30.08.2012 r., NIK wniosła o zwiększenie nadzoru nad tymi zespołami. W 2014 roku NIK przeprowadziła kontrolę realizacji wniosków, w wyniku której stwierdzono ich należyłą realizację.

(dowód: akta kontroli str. 656-861)

1.5.

Procedury w zakresie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg od obywateli na działalność jednostek samorządu terytorialnego z zakresu m.in. zadań zleconych w zakresie administracji rządowej w latach 2011-2013 w Urzędzie zostały określone w Zarządzeniach Wojewody: z dnia 29 sierpnia 2008 r., z 1 kwietnia 2011 r. oraz 6 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 862-888)

W Urzędzie prowadzony jest centralny rejestr skarg i wniosków. W latach 2011-2013 w rejestrze odnotowano następującą ilość skarg na działalność jednostek samorządu terytorialnego z zakresu zadań zleconych:

- 2011 r. – 17 (9 dotyczyło pomocy finansowej w związku z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych oraz wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz działalności zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności, 4 dotyczące ewidencji ludności i wydawania dowodów osobistych i Urzędów Stanu Cywilnego, 1 dotyczyła gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gruntów),

²¹ Dz. U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13 ze zm.

- 2012 r. – 13 (7 z zakresu świadczeń rodzinnych, udzielania pomocy finansowej na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz na działalność powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności, 4 dotyczyły ewidencji gruntów oraz 2 działalności Urzędów Stanu Cywilnego i ewidencji ludności),

- 2013 r. – 28 (4 związane z działalnością powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności, świadczeniami rodzinnymi i wypłatami z funduszu alimentacyjnego, 20 z zakresu ewidencji gruntów, 1 w sprawie scalania nieruchomości, 1 dotyczyła egzaminu na prawo jazdy oraz 2 ewidencji ludności i wydawania dowodów osobistych).

Komórką organizacyjną, właściwą w zakresie przyjmowania i ewidencjonowania skarg wpływających do Urzędu był Oddział Obsługi Klienta w Wydziale Organizacyjno – Administracyjnym.

W ramach wskazanego Oddziału rejestrowane są skargi i wnioski, które przyjmowane są również w innych komórkach organizacyjnych Urzędu (w tym w zamiejscowych), a Oddział niezależnie od czynności związanych z przyjmowaniem i ewidencjonowaniem skarg i wniosków, przygotowuje pisma przekazujące skargi i wnioski do właściwych komórek organizacyjnych Urzędu, a także do innych organów, a samo rozpatrywanie i załatwianie wpływających skarg i wniosków należy do zakresu działania wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu, w ramach realizacji zadań wynikających z *Regulaminu Organizacyjnego*.

Wszystkie skargi związane z realizacją zadań zleconych gromadzono we właściwych wydziałach odpowiedzialnych za ich załatwienie, a wpływające do Urzędu skargi stanowiły podstawę podejmowania kontroli doraźnych oraz były brane pod uwagę przy sporządzaniu planów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 297-400, 889-954)

Ustalone
nieprawidłowości

W kontroli ustalono, że Urząd nie prowadził kontroli w zakresie realizacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie 16 ustaw.

W ocenie NIK, o ile w pełni uzasadnione było niepodjęcie kontroli, w sytuacji gdy samorządy nie zgłaszały realizacji zadań z poszczególnych ustaw (sytuacja taka miała miejsce w przypadku 3 ustaw), o tyle w przypadku pozostałych, nawet w sytuacji, gdy zdania realizowane były chociażby, jak to zostało określone wyjaśnieniach w sposób *sporadyczny*, Urząd winien był podejmować kontrole realizacji tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 297-400, 889-954)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Sprawowanie kontroli i nadzoru wojewodów nad realizacją wybranych zadań zleconych

Opis stanu
faktycznego

2.1.

Badanie bezpośrednio zastosowanych narzędzi/środków kontroli i nadzoru przeprowadzono na podstawie analizy dokumentów dotyczących zadań z zakresu administracji rządowej zleconych następującymi ustawami:

- z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²²,
- z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego²³,
- z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²⁴,
- z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁵ – w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

²² Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1460

²⁴ Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

Analiza i ocena działalności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapisów ww. ustaw, prowadzona była przez Wojewodę w formie bezpośrednich kontroli, a w przypadku spraw dotyczących gospodarowania nieruchomościami kwestie związane z realizacją zadań w tym zakresie dodatkowo omawiane były z kierownikami komórek prowadzących gospodarkę nieruchomościami oraz geodetami powiatowymi podczas corocznych narad w Urzędzie. W ramach nadzoru nad wykonywaniem zadań, o których mowa we wskazanych ustawach Urząd przeprowadził w okresie objętym kontrolą łącznie 133 kontrole, w ramach których dokonano analizy i oceny zadań zleconych.

Analiza dokumentacji dotyczącej 12 kontroli przeprowadzonych przez Urząd w zakresie gospodarki nieruchomościami wykazała, iż w toku tych czynności sprawdzano m.in. regulację stanu prawnego nieruchomości i ich wycenę oraz sprzedaż. W jednym przypadku stwierdzono, że ewidencja nieruchomości nie zawierała wszystkich elementów określonych w art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami (co opisano w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia – dotyczy Starostwa Powiatowego w Kolbuszowej).

Przeprowadzone przez Urząd kontrole nie wykazały nieprawidłowości w zakresie sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wnioski o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości złożyło 7 starostów, a do uregulowania według stanu na dzień 1 maja 2014 r. – ujawnionego w systemie IPE (Integrująca Platforma Elektroniczna) - pozostało 28.265 nieruchomości (niski stopień realizacji wskazanego zadania na terenie woj. podkarpackiego spowodowany jest dużym rozdrobieniem gruntów).

Pan Stanisław Siemiński, Dyrektor Wydziału Nieruchomości PUW wyjaśnił, iż *proces regulowania stanu prawnego nieruchomości, w optymistycznym wariacie zostanie zakończony w 2020 roku, a samo zapotrzebowanie na środki niezbędne do zakończenia tego procesu jest trudne do rzetelnego oszacowania, bowiem starostowie na bieżąco weryfikują wykaz nieruchomości i dopiero po takiej weryfikacji jest w stanie określić sposób regulacji stanu prawnego, tzn. czy właściwy będzie wniosek do sądu wieczystoksięgowego o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, czy wniosek o dokonanie zmian w księdze wieczystej, ewentualnie wniosek do właściwego sądu o stwierdzenie nabycia własności w drodze zasiedzenia (...).*

(dowód: akta kontroli str. 960-961)

W latach 2011-2013 Urząd przeprowadził łącznie 17 kontroli w zakresie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, co opisano w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia.

Na terenie Województwa Podkarpackiego działają cztery Specjalistyczne Ośrodki Wsparcia Ofiar Przemocy w Rodzinie (w powiatach: leskim, leżajskim, przemyskim, tarnobrzeskim). W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały informacje w przedmiocie odmowy przyjęcia osób do któregoś z ośrodków.

W zakresie realizacji programów korekcyjno – edukacyjnych, o których mowa w art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie ustalono, że na terenie województwa podkarpackiego w 2011 r. programy takie realizowane były przez 12 jednostek, w 2012 r. odpowiednio przez 15 jednostek oraz w 2013 r. – w 16 jednostkach, przy czym w 2011 r. 2 spośród 15, w 2012 r. 2 spośród 15 i w 2013 r. 3 z 16 zrezygnowały z realizacji programów. Monitorowanie zadań realizowanych przez Ośrodki w zakresie wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie odbywało się poprzez prowadzenie kontroli w Ośrodkach, rozmowy z osobami kierującymi ośrodkami oraz pracownikami, a ponadto Wojewoda na podstawie informacji przesyłanych przez dyrektorów jednostek, dokonywał kwartalnych analiz dotyczących frekwencji osób korzystających z usług Ośrodków. Analizie poddawano raporty z działalności specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie pod kątem: standardu podstawowych usług świadczonych przez poszczególne Ośrodki w zakresie: interwencyjnym, zaspakajania potrzeb bytowych, terapeutyczno – wspomagających, a także prowadzenia działań monitorujących i ewaluacyjnych efektów działalności danego ośrodka.

W latach 2011-2012 Urząd przeprowadził 79 kontroli z zakresu organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W 12 analizowanych kontrolach, Urząd stwierdził m.in., że GOPS w Łąncucie dokonywał aktualizacji rodzinnych wywiadów środowiskowych na

niewłaściwej części kwestionariusza, a w przypadku MOPS w Sanoku stwierdzono braki w kwalifikacjach osób świadczących specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi (szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia).

W okresie objętym kontrolą na terenie Województwa Podkarpackiego wskazane usługi realizowało odpowiednio: 2011 rok – 98 gmin, 2012 rok – 108 gmin oraz 2013 rok – 117 gmin, a środki przekazywane gminom na realizację tego zadania w pełni zaspakajają zgłaszane potrzeby.

W zakresie monitorowania zapotrzebowania na ww. usługi specjalistyczne Pan Dariusz Tracz – Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej w Urzędzie podał: *Wojewoda nie posiada przypisanych ustawowo narzędzi monitorowania i diagnozowania potrzeb w zakresie pomocy społecznej(...). Odpowiedzialność za ustalenie, czy w ww. zakresie występują potrzeby spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego, które wydają indywidualne decyzje ws. przyznania, bądź odmowy świadczeń. Powyższe wynika wprost z art. 16a ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym obowiązkiem samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego jest przygotowanie co roku oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej (...). Natomiast obowiązkiem Wojewody jest zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych, wg zgłoszonych przez gminy potrzeb(...).*

(dowód: akta kontroli str. 955-1038)

2.2.

W latach 2011 – 2013 wydziały merytoryczne Urzędu przeprowadziły łącznie 133 kontrole analizowanych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, tj.:

▪ Wydział Polityki Społecznej Urzędu przeprowadził:

a) w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (17 kontroli): w 2011 – 4 kontrole w specjalistycznych ośrodkach wsparcia (SOW), w 2012 r. – jedną kontrolę SOW i 3 kontrole w powiatowych centrach pomocy społecznej i w 2013 r. – 5 kontroli SOW i 4 kontrole w powiatowych centrach pomocy rodzinie,

b) w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi (79 kontroli w ośrodkach pomocy społecznej): w 2011 r. – 14 kontroli, w 2012 r. – 35 kontroli i w 2013 r. – 30 kontroli,

▪ Wydział Nieruchomości Urzędu przeprowadził:

a) w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (25 kontroli w starostwach powiatowych i miastach na prawach powiatu): w 2011 r. – 8 kontroli, w 2012 r. – 9 kontroli i w 2013 r. – 8 kontroli. Z wymienionych kontroli – 5 miało charakter sprawdzający (w 2011 r. – 3 i w 2013 r. – 2),

b) w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (12 kontroli w starostwach powiatowych): w 2011 r. – 5 kontroli, w 2012 r. – 3 kontrole i w 2013 r. – 4 kontrole. Z wymienionych kontroli – 3 miało charakter sprawdzający (w 2012 r. – 1 i w 2013 r. – 2).

Ponadto Wydział Finansów i Budżetu Urzędu przeprowadził 55 kontroli problemowych dotyczących prawidłowości i terminowości pobierania dochodów oraz prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych na realizację analizowanych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w tym: w 2011 r. – 17, w 2012 r. – 18 i w 2013 r. – 20. W wyniku tych kontroli w 46 przypadkach stwierdzono nieterminowe przekazywanie dochodów należnych budżetowi państwa. Łączna kwota odsetek naliczonych i przekazanych z tego tytułu do PUW wyniosła 985,67 zł. W trakcie powyższych kontroli pracownicy PUW nie stwierdzili nieprawidłowości w wydatkowaniu dotacji przekazanej j.s.t. na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Z wyżej wymienionych kontroli, 8 miało charakter sprawdzający realizację wydanych zaleceń pokontrolnych. W wyniku tych kontroli stwierdzono, że wydane zalecenia pokontrolne zostały wykonane.

Typowanie jednostek do kontroli, w przypadku kontroli specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie i programów korekcyjno – edukacyjnych dla osób stosujących

przemoc w rodzinie (kontrole kompleksowe i problemowe) było działaniem celowym, w tym w szczególności brano pod uwagę:

- w przypadku kontroli problemowych – dobór celowy, poprzedzony analizą uwzględniającą okres ostatnio przeprowadzonej kontroli w danej jednostce (dokumentem potwierdzającym dokonanie analizy było zestawienie),
- w przypadku kontroli kompleksowych – okres ostatnio przeprowadzonej kontroli, co wynikało z przepisu § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie²⁶, zgodnie z którym kontrolę kompleksową przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata.

Wybór jednostek do kontroli w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi był działaniem celowym i uwzględniał zapisy § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej²⁷, zgodnie z którym kontrole kompleksowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata. W związku z powyższym przy wyborze jednostek do kontroli w danym roku kalendarzowym przeprowadzane były analizy, uwzględniające okres ostatnio przeprowadzonej kontroli w danej jednostce oraz wyniki wcześniejszych kontroli w zakresie wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości (analiza ryzyka), tj. w pierwszej kolejności do kolejnego cyklu kontroli wybierane były jednostki, w których kontrolujący stwierdzili uprzednio znaczące uchybienia. Przy typowaniu jednostek do kontroli w zakresie wykonania zadań zleconych wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, kierowano się zasadą podejmowania czynności kontrolnych w stosunku do tych jednostek, co do których od poprzedniej kontroli minęło najwięcej czasu. Natomiast w odniesieniu do kontroli w zakresie wykonania zadań zleconych wynikających z ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz j.s.t., w latach 2011 – 2013 kontrolą obejmowano jednostki, które nie były skontrolowane od dnia wejścia w życie ww. ustawy, tj. od 19 listopada 2007 r. Ponadto, prowadzono kontrole sprawdzające w jednostkach, gdzie Wojewoda wydał zalecenia pokontrolne po kontrolach problemowych przeprowadzonych w latach ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 1102-1122, 1132-1143)

Szczegółową analizą objęto dokumentację 48 kontroli (po 12 kontroli z każdego badanego zadania). W wyniku analizy ustalono, że:

a) w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, kontrolami Wojewody objęte były zagadnienia związane z:

- ewidencjonowaniem nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste,
- sporządzaniem planów wykorzystania zasobu nieruchomości (w 7 na 12 kontroli),
- sporządzaniem rocznych sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (w 10 na 12 kontroli),
- aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

Dane zawarte w kontrolowanych ewidencjach weryfikowano na podstawie próby losowej, bez określenia jej wielkości.

W wyniku tych kontroli stwierdzono m.in.:

- w jednym przypadku (SP w Kolbuszowej), ewidencja nieruchomości nie zawierała niektórych danych wynikających z art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. wymienionych w art. 23 ust. 1c pkt 3, pkt 5, pkt 6 i pkt 7 cyt. ustawy,
- w czterech przypadkach (SP w Sanoku, SP w Ropczycach, SP w Brzozowie i SP w Lesku), zakres aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa był niewystarczający,
- w jednym przypadku (SP w Lesku), niepodawano do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży do oddania w użytkowanie wieczyste,

²⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 126, poz. 718.

²⁷ Dz. U. Nr 61, poz. 543 ze zm.

użytkowanie, najem lub dzierżawę oraz stwierdzono nieaktualne zapisy w regulaminie organizacyjnym Starostwa w stosunku realizowanych zadań.

Wojewoda w trakcie kontroli oraz w wydanych zaleceniach pokontrolnych zwracał starostom uwagę na konieczność zwiększenia aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości wydano łącznie 11 zaleceń pokontrolnych.

W złożonym wyjaśnieniu Pan Stanisław Siemiński, Dyrektor Wydziału Nieruchomości PUW podał, że w trakcie 5 analizowanych kontroli nie kontrolowano zagadnień dotyczących sporządzania planów wykorzystania zasobu, a w trakcie 2 kontroli nie kontrolowano zagadnień dotyczących sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa, z uwagi na brak ich ujęcia w tezach kontroli oraz programach kontroli. Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że brak określenia wielkości badanej próby, przy kontroli ewidencji nieruchomości, wynikał z przyjętego sposobu kontrolowania. Kontroli poddano zgodność sposobu prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z wymaganiami art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami. Do wykazania takiej zgodności nie jest konieczne poddanie kontroli ściśle określonej procentowo części nieruchomości zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 1123-1143)

Liczba i powierzchnia nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa dla całego województwa, według stanu na 31 grudnia, przedstawiała się następująco: w 2011 r. – 14.930 nieruchomości o pow. 11251,6055 ha, w 2012 r. – 22.270 nieruchomości o pow. 11350,4530 ha i w 2013 r. – 24.470 nieruchomości o pow. 10681,7641 ha.

Liczba i powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, według stanu na 31 grudnia, przedstawiała się następująco: w 2011 r. – 15.298 nieruchomości o pow. 15943,4130 ha, w 2012 r. – 14.888 nieruchomości o pow. 13475,9795 ha i w 2013 r. – 14.580 nieruchomości o pow. 28.748,7723 ha.

Powyższe dane pozyskano ze starostw powiatowych i miast na prawach powiatu w trakcie niniejszej kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 1028-1031)

b) w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, w ramach prowadzonych kontroli sprawdzano m.in.:

- organizację pracy starostwa w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego,
- wykonanie przez starostów obowiązku złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz wniosków o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości Skarbu Państwa w sytuacji, gdy podstawę wpisu własności nieruchomości Skarbu Państwa stanowiło orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności nieruchomości z mocy prawa. W dokumentacji z przeprowadzonej kontroli wskazywano m.in. liczbę działek Skarbu Państwa o nieuregulowanym stanie prawnym, liczbę działek, co do których w analizowanym okresie uregulowano stan prawny oraz liczbę działek Skarbu Państwa pozostających do uregulowania. Przeprowadzone kontrole nie wskazywały jaki jest potrzebny przybliżony (szacunkowy) okres oraz środki finansowe niezbędne do realizacji tego zadania,
- terminowość składania sprawozdań z wykonania obowiązku dotyczącego ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego,
- wywiązanie się starostów z obowiązku przekazania (w terminie do 19 maja 2013 r.) uzupełniania wykazu marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz innym niż starostowie organom reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami. Natomiast nie badano kompletności uzupełnienia wykazów.

W żadnej z 12 analizowanych kontroli nie sprawdzano rzetelności danych zawartych w przedkładanych sprawozdaniach miesięcznych (do dnia 24 sierpnia 2012 r.), a następnie półrocznych (od dnia 24 sierpnia 2012 r.) z wykonania obowiązku złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości

Skarbu Państwa oraz wniosków o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości Skarbu Państwa. Sprawdzano wyłącznie fakt przedłożenia lub nieprzedłożenia sprawozdań oraz ich parametry techniczne pozwalające zaimportować je do systemu IPE (Integrująca Platforma Elektroniczna). W przypadku, gdy starostwa zlecały wykonanie czynności innym podmiotom, np. odnalezienie dokumentów źródłowych pozwalających ustalić stan prawny nieruchomości, badanie ksiąg wieczystych, wytyczenie granic nieruchomości, wykonanie wykazów zmian gruntowych, w ramach prowadzonej kontroli, nie analizowano kosztów realizacji tego zadania ani nie porównywano z planowanymi i osiągniętymi efektami.

W wyniku tych kontroli stwierdzono m.in. :

- w pięciu przypadkach (SP w Lesku, SP w Jarosławiu, SP w Przeworsku, SP w Jaśle, SP w Lubaczowie): małe lub średnie zaawansowanie działań mających na celu wywiązanie się z obowiązku uporządkowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta,
- w czterech przypadkach (SP w Jarosławiu, SP w Przeworsku, SP w Jaśle, SP w Lubaczowie), nieterminowe sporządzanie i przedkładanie Wojewodzie sprawozdań z wykonania obowiązku dot. składania wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości SP.

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami, wydano łącznie 13 zaleceń pokontrolnych. Pan Tomasz Białek, Z-ca Dyrektora Wydziału Nieruchomości PUW wyjaśnił m.in., że w trakcie przeprowadzanych kontroli nie badano kompletności uzupełnienia wykazu nieruchomości z uwagi na fakt, iż przepisy ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz j.s.t. są nieprecyzyjne i nie ma w nich przepisu nakazującego badanie kompletności wykazu i ewentualnego jego uzupełnienia. Badano jedynie fakt zaimportowania wykazu lub jego uzupełnienia do systemu IPE. W 2013 r. zebrano od starostów oświadczenia o kompletności wykazów. W trakcie kontroli nie sprawdzano rzetelności danych zawartych w przedkładanych sprawozdaniach z wykonania obowiązku złożenia we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, z uwagi na czasochłonność i pracochłonność tego zadania – kilka tysięcy rekordów w pliku sprawozdania MS Excel. Skupiono się na kontroli najbardziej istotnych zadań wynikających z ww. ustawy, w szczególności na badaniu stopnia zaawansowania regulowania, przez właściwych starostów, stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa. Przesyłano do właściwych starostów raporty z importu sprawozdań do systemu IPE, zawierające ewentualne błędy, celem ich poprawy w kolejnym okresie sprawozdawczym. Zastępca Dyrektora wyjaśnił także, że w przypadkach, gdy starosta zlecał wykonanie określonych czynności innym podmiotom, nie analizowano kosztów realizacji tego zadania ani nie porównywano z planowanymi i osiągniętymi efektami ze względu na złożoność oraz skalę zagadnienia. Starostowie co roku informowali Urząd o zapotrzebowaniu na środki niezbędne do realizacji ww. zadań oraz przekazywali roczne sprawozdania z wykorzystania tych środków. Przeprowadzone kontrole nie wskazywały jaki jest potrzebny przybliżony (szacunkowy) okres oraz środki finansowe niezbędne do ujawnienia w księgach wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa ze względu na złożoność oraz skalę zagadnienia. Starosta po sporządzeniu wykazu nieruchomości, które na mocy odrębnych przepisów przeszły na własność SP i stanowią jego własność albo własność j.s.t., na bieżąco dokonuje weryfikacji nieruchomości zawartych w wykazie i dopiero po przeglądzie wie w jaki sposób będzie dokonywał regulacji stanu prawnego nieruchomości – tzn. czy właściwy będzie wniosek do sądu wieczystoksięgowego o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości SP, czy wniosek o dokonanie zmian w księdze wieczystej, ewentualnie wniosek do właściwego sądu o stwierdzenie nabycia własności SP w formie zasiedzenia nieruchomości – i wtedy jest w stanie w przybliżeniu oszacować koszty dokumentacji geodezyjno-prawnej potrzebnej do złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 1144-1163)

Starostowie wystąpili z wnioskami o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa wobec 3.841 nieruchomości o łącznej pow. 7849,6287 ha, do złożenia pozostały jeszcze wnioski dotyczące 856 nieruchomości o pow. 1554,3450 ha. Starostowie wystąpili do sądów z wnioskami o stwierdzenie nabycia własności Skarbu Państwa wobec 86 nieruchomości o łącznej pow. 142,1399 ha, do złożenia pozostały

jeszcze wnioski dotyczące 801 nieruchomości o łącznej pow. 417,4246 ha. Ponadto wystąpiono o założenie księgi wieczystej dla 2.852 nieruchomości o pow. 6381,7742 ha dla których nie była prowadzona. W toku pozostają postępowania dotyczące regulowania stanu prawnego 41 nieruchomości o pow. 71,0664 ha.

Powyższe dane pozyskano ze starostw powiatowych i miast na prawach powiatu w trakcie niniejszej kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 1032-1038)

c) w zakresie tworzenia i prowadzenia specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowania i realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie:

- w trakcie kontroli specjalistycznych ośrodków wsparcia, kontrolowano standard podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia, a także kwalifikacje osób zatrudnionych w tych ośrodkach i kwalifikacje kierownika ośrodka,
- kontrolami obejmowano szczegółowe kierunki prowadzenia oddziaływań korekcyjno – edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacje osób prowadzących te programy,
- kontrolami nie obejmowano rozpoznania potrzeb w ww. zakresie, w szczególności w powiatach, w których nie ma specjalistycznych ośrodków wsparcia lub nie są realizowane programy korekcyjno – edukacyjne dla osób stosujących przemoc w rodzinie,
- protokoły z przeprowadzonych kontroli po ich sporządzeniu, przesyłano do jednostek kontrolowanych, w terminie od 6 do 65 dni po przeprowadzeniu kontroli w jednostce, w tym w 5 przypadkach od 6 do 30 dni, oraz w 7 przypadkach od 36 do 65 dni. Kierownik jednostki miał możliwość podpisania protokołu, odmowy podpisania lub złożenia zastrzeżeń dotyczących ustaleń zawartych w protokole w terminie 7 dni od dnia otrzymania protokołu.

Najczęściej stwierdzanymi nieprawidłowościami były m.in.:

- nieprawidłowości formalne związane z prowadzeniem dokumentacji w specjalistycznych ośrodkach wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz dokumentacji programów korekcyjno – edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie (braki dat, podpisów specjalistów na dokumentach uczestników programu, brak opisu działań podejmowanych przez specjalistów: psychologa, pedagoga i prawnika),
- braki w opracowanych programach korekcyjno – edukacyjnych, w tym m.in. nieuwzględnienie zagadnień związanych z monitorowaniem i ewaluacją przebiegu i efektów prowadzonych oddziaływań korekcyjno – edukacyjnych (PCPR w Kolbuszowej, PCPR w Jarosławiu i PCPR w Przeworsku),
- nieprawidłowości dotyczące kwalifikacji kadry realizującej program oddziaływań korekcyjno – edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, w tym brak pełnego wymiaru godzin szkolenia w zakresie pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie (PCPR w Kolbuszowej) oraz brak ukończenia studiów II stopnia na jednym z wymaganych kierunków studiów (PCPR w Przeworsku),
- nieprawidłowości dotyczące kwalifikacji osób zatrudnionych w SOW, w tym niewłaściwe kwalifikacje prawnika i pedagoga (SOW w Lesku),
- brak zatrudnienia psychologa (SOW w Gorzycach).

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości wydano zalecenia pokontrolne, w celu ich usunięcia. Nadzór nad realizacją wydanych zaleceń pokontrolnych realizowany był, poprzez analizę informacji przesłanych przez kierowników kontrolowanych jednostek, dotyczących sposobu wykonania zaleceń pokontrolnych oraz w trakcie następnej kontroli kompleksowej, która obejmowała swoim tematem ten sam zakres przedmiotowy.

W złożonym wyjaśnieniu Pani Monika Prokop - Zastępca Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej PUW podała m.in., że *nie obejmowano kontrolą rozpoznania potrzeb w zakresie tworzenia i prowadzenia specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowania i realizacji programów korekcyjno – edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, ponieważ zakres działań SOW i PCPR nie obejmuje swym zasięgiem zadań o charakterze analityczno – diagnostycznym. Powstanie czterech SOW na terenie*

woj. podkarpackiego zostało uwarunkowane wyłącznie decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej, podjętą w tym zakresie w 2006 r. Należy podkreślić, iż w skali kraju jest to największa ilość tego typu jednostek (średnio 1-2 w pozostałych województwach), co niewątpliwie stanowi efekt działań podejmowanych w tym obszarze przez Wydział Polityki Społecznej. Przeprowadzone przez Wydział analizy dotyczące frekwencji osób przebywających w tych jednostkach (w rozbiciu na poszczególne miesiące) wskazują, iż istniejące specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie zabezpieczają potrzeby klientów. Frekwencja w poszczególnych SOW sporadycznie przekracza limit posiadanych przez te Ośrodki miejsc (np. w kwietniu 2013 r. w SOW w Korytnikach przebywało 24 osoby, przy liczbie miejsc regulaminowych - 20). Celem zabezpieczenia takich sytuacji, we wszystkich SOW istnieje możliwość doraźnego zwiększenia liczby miejsc oraz regulowania liczby miejsc do spania w poszczególnych pokojach, odpowiednio do potrzeb danej rodziny (dostawienie łóżek lub udostępnienie miejsc do spania w pokojach dziennego pobytu). Do tut. Wydziału nie trafiały informacje o sytuacjach, by klient nie został przyjęty do SOW z powodu braku miejsc we wszystkich SOW w tym samym czasie. Priorytetem działań Wojewody jest zabezpieczenie finansowe funkcjonujących SOW na takim poziomie, aby umożliwiały jak najbardziej skuteczną pomoc klientom, adekwatnie do standardu usług, jakie ustawodawca określił wobec tych podmiotów. Potrzeby z zakresie realizacji programów oddziaływań korekcyjno – edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie wprawdzie nie stanowiły przedmiotu prowadzonych kontroli, ale innych działań. Wprowadzenie do zakresu kontroli rozpoznania potrzeb w zakresie realizacji ww. programów jest nieuzasadnione, ponieważ kontrole odbywają się u bezpośrednich realizatorów ww. programów, czyli podmiotów, które podjęły i prowadzą programy, tym samym uzasadniają rozeznane potrzeby realizacji tego rodzaju zadań. W ramach działania z Urzędu tut. Wydział w związku z koniecznością oszacowania potrzeb finansowych na kolejny rok, dotyczących realizacji omawianego zadania, dokonuje corocznie rozeznania potrzeb w tym zakresie i tym samym wyłonienia kolejnych realizatorów programu. W przesyłanych zgłoszeniach gromadzone są m.in. następujące informacje: dane realizatora, planowana liczba osób/grup, które zostaną objęte programem, planowana liczba godzin programu, wnioskowana kwota ogółem oraz jej przeznaczenie. Ponadto, adekwatnie do posiadanych środków finansowych, możliwe jest tworzenie w trakcie roku dodatkowych grup programu, odpowiednio do potrzeb rozeznaczonych przez realizatorów i zgłoszonych do tut. Wydziału.

W zakresie opracowania 7 protokołów kontroli i przestania do jednostek kontrolowanych w terminie od 36 do 65 dni Pani Monika Prokop wyjaśniła, że terminy opracowania protokołów z przeprowadzonych kontroli w ww. jednostkach były konsekwencją konieczności zaangażowania inspektorów w inne czasochłonne działania, związane z prowadzeniem ważnych czynności oraz pozostałych kontroli przewidzianych w planie kontroli. Nadmienić należy, iż kontrole dokonywane przez tut. Wydział odbywały się w ciągu 1 lub 2 dni kontrolnych. Właściwa oraz precyzyjna ocena licznie zgromadzonej dokumentacji wymagała od zespołu inspektorów dokonania jej wnikliwej analizy. Analiza i weryfikacja części dokumentacji dokonywana była po zakończeniu czynności kontrolnych, tj. w siedzibie tut. Wydziału. Zaplanowane kontrole zostały zrealizowane zgodnie z przyjętym planem kontroli, jednak opracowywanie dokumentacji pokontrolnej, w tym również protokołów kontroli następowało sukcesywnie. Zarówno przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie jak i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie²⁸, nie określają terminu sporządzania protokołu z przeprowadzonych czynności kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1164-1186a)

d) w zakresie świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi:

- przedmiotem kontroli była realizacja zadań samorządu gminnego w zakresie pomocy społecznej, w tym: organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych

²⁸ Dz. U. Nr 126, poz. 718.

- w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz zgodność zatrudnienia pracowników świadczących usługi z wymaganymi kwalifikacjami,
- w toku czynności kontrolnych analizowano wybrane losowo dokumentacje spraw dot. przyznania specjalistycznych usług opiekuńczych. Każdy przypadek przyznania pomocy analizowany był indywidualnie. Kontroli dokonano na podstawie dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy, takich jak: decyzja OPS, wniosek o pomoc, rodzinny wywiad środowiskowy i jego aktualizacje, zaświadczenia lekarskie, orzeczenie o niepełnosprawności, dokumenty potwierdzające dochód. Oceniano zasadność przyznania pomocy, prawidłowość prowadzenia dokumentacji i wydawania decyzji administracyjnych, w tym prawidłowość naliczenia odpłatności za świadczone specjalistyczne usługi opiekuńcze,
- dokonywano ocen realizacji zadań oraz wydawano zalecenia pokontrolne adekwatne do poczynionych ustaleń,
- w żadnym przypadku nie kontrolowano przypadków odmowy udzielenia świadczeń, z uwagi na to, że w decyzjach przyznających specjalistyczne usługi opiekuńcze, jak i decyzjach odmawiających ich przyznania, zamieszczane było pouczenie o przysługującym prawie do odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego, organu właściwego do rozpatrzenia odwołania od decyzji,
- protokoły z przeprowadzonych kontroli po ich sporządzeniu w siedzibie PUW, przesyłano do ośrodków pomocy społecznej, w celu ich ewentualnego podpisania w terminie od 11 do 130 dni po przeprowadzeniu kontroli w jednostce, w tym w 5 przypadkach od 11 do 30 dni, w 2 przypadkach od 48 do 51 dni oraz w 5 przypadkach od 98 do 130 dni. Kierownik jednostki miał możliwość podpisania protokołu, odmowy podpisania lub złożenia zastrzeżeń dotyczących ustaleń zawartych w protokole w terminie 7 dni od dnia otrzymania protokołu.

Wojewoda pozyskiwał wiedzę odnośnie potrzeb finansowych ośrodków pomocy społecznej na ww. zadanie, w oparciu o informacje zbierane z ośrodków pomocy społecznej. Nadzór nad realizacją wydanych zaleceń pokontrolnych realizowany był głównie poprzez analizę informacji przesłanych przez kierowników/dyrektorów ośrodków pomocy społecznej, dotyczących sposobu wykonania zaleceń pokontrolnych oraz w trakcie następnej kontroli kompleksowej, która obejmowała swoim tematem ten sam zakres przedmiotowy.

W wyniku powyższych kontroli stwierdzono, m.in.:

- w jednym przypadku (GOPS Łańcut): aktualizacje rodzinnych wywiadów środowiskowych sporządzane były na niewłaściwej części kwestionariusza wywiadu (sporządzano na części I, a należało sporządzać na części IV),
- w jednym przypadku (MOPS Sanok): kwalifikacje osób świadczących specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi nie spełniały wymagań kwalifikacyjnych, określonych w § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych²⁹.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości wydano zalecenia pokontrolne, w celu ich usunięcia.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej, Pan Dariusz Tracz wyjaśnił m.in., że: *terminy opracowania protokołów z kontroli przeprowadzonych w 2011 r. (GOPS w Mielcu, MGOPS w Lesku, MOPS w Stalowej Woli i GOPS w Łańcucie), były oczywistą konsekwencją konieczności zaangażowania zespołu inspektorów w czasochłonne działania związane z nadzorem realizacji świadczeń przyznawanych dla osób/rodzin poszkodowanych w wyniku zdarzeń klęskowych, które wystąpiły na terenie województwa podkarpackiego w 2010 r. W pierwszym półroczu 2011 r. przeprowadzono 21 kontroli (w tym 20 problemowych i 1 doraźną), które miały na celu m.in. ocenę prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji pod względem jej zgodności z przeznaczeniem i ocenę zasadności przyznawania, wypłaty i rozliczenia świadczenia. Sprawy te traktowane były priorytetowo, w wielu przypadkach ich rozstrzygnięcie miało bezpośredni wpływ na zaspokojenie potrzeb bytowych osób/rodzin poszkodowanych. Dlatego też opracowanie dokumentacji pokontrolnej z kontroli kompleksowych, w tym również protokołu kontroli następowało*

²⁹ Dz. U. Nr 189, poz. 1598.

sukcesywnie, niemniej jednak dopiero po zakończeniu weryfikacji dokumentacji osób poszkodowanych w wyniku zdarzeń klęskowych w 2010 roku. Na termin sporządzenia protokołu kontroli kompleksowej MOPS w Sanoku (kontrola w 2012 r.) wpływ miał skomplikowany charakter prowadzonych czynności oraz konieczność dodatkowych wyjaśnień i konsultacji. Terminy, w których zostały opracowane protokoły z kontroli przeprowadzonych w 2013 r. (GOPS w Olszanicy i MOPS w Dynowie) były konsekwencją konieczności zaangażowania zespołu inspektorów w ocenę dokumentacji osób poszkodowanych w wyniku zdarzeń klęskowych, które wystąpiły na terenie województwa podkarpackiego w maju czerwcu i sierpniu 2013 r. (wichury, ulewne deszcze, gradobicia). Łącznie zweryfikowano 318 zgłoszonych przypadków, co miało bezpośredni wpływ na faktyczne terminy opracowania dokumentacji pokontrolnej. Zespół inspektorów nie kontrolował przypadków decyzji odmawiających przyznania pomocy w formie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, gdyż Wojewoda nie jest organem właściwym do weryfikacji przedmiotowych decyzji. Ustawowe delegacje do weryfikacji rozstrzygnięć podjętych przez organ I instancji w powyższym zakresie posiada wyłącznie właściwe miejscowo Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

(dowód: akta kontroli str. 1187-1224)

W trakcie analizowanych 48 kontroli nie stwierdzono przypadków ujawnienia w kontroli czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub czynów wskazujących na popełnienie wykroczenia lub przestępstwa. Ustalenia kontroli dokonywane były w oparciu o dokumentację źródłową. Wydane zalecenia i wnioski pokontrolne były adekwatne do dokonanych ustaleń. Monitorowanie realizacji wydanych zaleceń i wniosków odbywało się poprzez analizę informacji przesyłanych przez kierowników jednostek kontrolowanych, dotyczących sposobu wykonania zaleceń pokontrolnych oraz kontrole sprawdzające.

(dowód: akta kontroli str. 1123-1197)

2.3.

Nie stwierdzono przypadków rozbieżności pomiędzy kontrolami Wojewody, a kontrolami NIK przeprowadzonymi w ramach realizacji pkt 7.2 i 7.3. programu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1123-1224)

2.4.

Informacje dotyczące m.in. specjalistycznych usług opiekuńczych realizowanych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi były zawarte w sporządzanych przez gminy sprawozdaniach: MK1/MK2 – *Meldunek kwartalny z udzielonych świadczeń pomocy społecznej pieniężnych, w naturze i usługach* oraz MPiPS-03 – *Sprawozdanie półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach*.

Spśród 160 sprawozdań sporządzonych przez gminy za poszczególne okresy sprawozdawcze, po upływie terminów złożonych zostało odpowiednio:

- 15 za 2011 r., 8 za 2012 r. i 16 za 2013 r. sprawozdań MPiPS,
- 7 za I półrocze 2011 r., 3 za I półrocze 2012 r. i 3 za I półrocze 2013 r. sprawozdań MPiPS,
- 28 za I kwartał 2011 r., 9 za III kwartał 2011 r., 24 za I kwartał 2012 r., 8 za III kwartał 2012 r., 13 za I kwartał 2013 r. i 13 za III kwartał 2013 r. sprawozdań MK1/MK2.

Opóźnienia w przekazywaniu ww. sprawozdań wynosiły od 1 do 8 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1631-1632, 1909-1978)

Pan Dariusz Tracz, Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej PUW wyjaśnił, że do jednostek, które nie przekazały sprawozdań w wyznaczonym terminie kierowane były drogą elektroniczną komunikaty o braku sprawozdań, a w dalszej kolejności prowadzony był monitoring telefoniczny. W rezultacie podejmowanych działań Wojewoda każdorazowo dysponował kompletem wymaganych sprawozdań. Informacje zawarte w sprawozdaniach MK1/MK2 oraz MPiPS składanych przez j.s.t. analizowane były przez Wojewodę metodą porównawczą z danymi przedstawionymi w sprawozdaniach z poprzednich okresów. Weryfikacja danych wynikających z decyzji wydanych przez ośrodki pomocy społecznej dotyczyła liczby osób, którym przyznano decyzją świadczenia, liczby świadczeń, kwoty świadczeń, liczby rodzin oraz liczby osób w rodzinach. Informacje w zakresie

specjalistycznych usług opiekuńczych (rzeczywistych osób objętych pomocą społeczną) służyły jako dane źródłowe do wyznaczania wartości miernika w układzie zadaniowym budżetu. Na podstawie sprawozdań MK1/MK2 oraz MPiPS Wojewoda nie sporządzał odrębnych opracowań dotyczących wyłącznie realizacji zadania przez j.s.t. w zakresie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 1618-1629)

Pani Anna Łągowska, Kierownik Oddziału Planowania i Analiz w Wydziale Polityki Społecznej PUW wyjaśniła, że informacje zawarte w sprawozdaniach MPiPS-03 oraz MK1/MK2 dotyczące specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, wykorzystywane były przez Wojewodę w okresowych analizach realizacji ww. zadania. Badaniu poddawano tendencje występujące w województwie, m.in. w odniesieniu do liczby osób i rodzin objętych tego typu usługami, oraz liczby i kwoty świadczeń. Ponadto dane te stanowiły uzupełnienie informacji pochodzących z kwartalnych rozliczeń, składanych przez j.s.t. do Wojewody, wykorzystywanych w procesie monitorowania realizacji przedmiotowego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1908)

Realizując obowiązek sprawozdawczy wynikający z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 162/2006 z dnia 25 września 2006 r., powiaty sporządzały w okresie objętym kontrolą roczne sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Sprawozdania te zostały opracowane i przekazane do Wojewody na jednolitych drukach, wg załącznika nr 4 do ww. programu. Spośród sprawozdań sporządzanych przez 25 powiatów 5 za 2011 r., 2 za 2012 r. i 7 za 2013 r. przekazano do Wojewody z opóźnieniem w stosunku do wyznaczonego terminu (10 lutego następnego roku). Opóźnienia te wynosiły od 1 do 18 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1761-1791)

Pan Dariusz Tracz, Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej PUW wyjaśnił, że ww. sprawozdania podlegały weryfikacji i analizie poprawności na poziomie Wojewody, a następnie były scalane i w formie zbiorczego sprawozdania przekazywane do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Do jednostek, które nie przekazały sprawozdań w wyznaczonym terminie kierowane były komunikaty drogą elektroniczną o braku sprawozdań, a w dalszej kolejności prowadzony był monitoring telefoniczny. W rezultacie podejmowanych działań Wojewoda każdorazowo dysponował kompletem wymaganych sprawozdań. Informacje zawarte w sprawozdaniach składanych przez j.s.t. weryfikowane były przez Wojewodę pod względem rachunkowym oraz poddawane analizie metodą porównawczą z danymi przedstawionymi w poprzednich okresach sprawozdawczych. Ponadto wykorzystywane były do okresowych analiz występujących w województwie tendencji, m.in. w zakresie liczby jednostek podejmujących działania ograniczające zjawisko przemocy w rodzinie poprzez opracowanie i realizację programów korekcyjno – edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową, liczby osób uczestniczących w tych programach oraz liczby sprawców przemocy, którzy przedmiotowe programy ukończyli. Dane zawarte w sprawozdaniach służyły również monitorowaniu realizacji zadania, w tym stopnia wykorzystania środków z dotacji oraz zabezpieczenia bieżących potrzeb w tym zakresie. Dane odnoszące się do przedmiotowego zadania wykorzystywane były w trakcie opracowywania corocznej informacji dotyczącej wykonania dochodów i wydatków budżetu państwa, przedkładanej przez Wojewodę do Ministra Finansów po zakończeniu roku budżetowego. W opracowaniu tym przedstawiane były łączne wydatki poniesione przez Wojewodę na realizację zadań z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym również w ujęciu procentowym w stosunku do ustalonego planu dotacji. Dane wynikające ze sprawozdań miały charakter informacyjny, służyły nadzorowi realizacji zadań przez j.s.t. i stanowiły podstawę do weryfikacji planów dotacji na finansowanie przedmiotowego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1618-1907)

W okresie objętym kontrolą, spośród 25 j.s.t. (starostw i miast na prawach powiatu) 19 za 2011 r. i 18 za 2012 r. i 2013 r. przekazało Wojewodzie sprawozdania w zakresie

gospodarowania nieruchomościami zasobu w terminie wynikającym z przepisu art. 23a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Odpowiednio 5 sprawozdań sporządzonych za 2011 r., 6 sprawozdań za 2012 r. i 7 za 2013 r. przekazano z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 128 dni. W ww. okresie Wojewoda nie otrzymał 2 sprawozdań: 1 za 2011 r. – ze Starostwa Powiatowego w Łąncucie i 1 za 2012 r. – ze Starostwa Powiatowego w Jasle.

(dowód: akta kontroli str. 1511)

Pan Stanisław Siemiński, Dyrektor Wydziału Nieruchomości PUW wyjaśnił, że *przekazywanie przez starostów sprawozdań z art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami w terminie przekraczającym termin wyznaczony przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (30 kwietnia każdego roku) nie miało negatywnego wpływu na działalność Wydziału Nieruchomości PUW w Rzeszowie. Dane te nie stanowią podstawy do sporządzania szczegółowych analiz, nie są także przekazywane innym organom. W celu zapewnienia terminowości składania sprawozdań podczas corocznych narad z geodetami powiatowymi oraz kierownikami komórek prowadzących gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa w starostwach z terenu województwa podkarpackiego wskazywano na konieczność spełniania tego obowiązku w terminie ustawowym. Ponadto w szczególnych przypadkach kierowano drogą telefoniczną bezpośrednio żądania przedłożenia sprawozdań. Dodatkowo podczas prowadzonych kontroli z zakresu gospodarki nieruchomościami w zaleceniach pokontrolnych zwracano uwagę na konieczność przekazywania sprawozdań w przypadku wykrycia braku spełniania tego obowiązku.*

(dowód: akta kontroli str. 1512-1532)

W latach 2012-2013 starostwa powiatowe województwa podkarpackiego sporządzały sprawozdania dotyczące gospodarowania nieruchomościami zasobu w sposób niejednolity. Pismem z dnia 23 sierpnia 2013 r. Wojewoda wprowadził jednolity wzór przedmiotowego sprawozdania w formie tabeli sporządzanej w programie Microsoft Excel, który obowiązywał począwszy od sprawozdań za 2013 r., których termin przekazania do Wojewody upływał 30 kwietnia 2014 r. Sprawozdania za 2013 r. zostały sporządzone jednolicie, według ww. wzoru.

(dowód: akta kontroli str. 1537-1575)

W zakresie przyczyn nieopracowania przed 2014 r. jednolitego wzoru ww. sprawozdania, który umożliwiałby analizę i porównanie zawartych w nim danych, oraz ich wykorzystywanie w ramach sprawowanego nadzoru, Pan Tomasz Białek, Zastępca Dyrektora Wydziału Nieruchomości Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego wyjaśnił, że *sporządzenie jednolitego wzoru sprawozdania, o którym mowa w przepisie art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wynikało z przepisów ustawy, niemniej jednak starostowie byli informowani na corocznych naradach, co powinny zawierać sprawozdania.*

(dowód: akta kontroli str. 1582-1587)

Na podstawie otrzymywanych od starostów sprawozdań Wojewoda, oprócz informacji o łącznej liczbie i powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa w województwie, posiadał także inne dane o nieruchomościach, m.in. te, o których mowa w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami tj. dotyczące: daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, czy oznaczenia nieruchomości według ksiąg wieczystych. Ponadto posiadał także informacje o planowanym wykorzystaniu zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz dochodów z opłat z tytułu trwałego zarządu, dzierżawy, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu. Wszystkie dane wymienione w ww. przepisie ustawy o gospodarce nieruchomościami były przekazywane Wojewodzie od 2014 r., po wprowadzeniu jednolitego wzoru sprawozdania dotyczącego gospodarowania nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 1537-1575, 1582-1587)

Sprawozdania były przekazywane i przechowywane w formie papierowej. Wojewoda nie weryfikował zawartych w nich danych i nie sporządzał na ich podstawie pisemnych analiz bądź opracowań dotyczących realizacji zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 1572-1575, 1582-1587)

Pan Stanisław Siemiński, Dyrektor Wydziału Nieruchomości i Pan Tomasz Białek Zastępca Wydziału Nieruchomości Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego wyjaśnili, że *monitorowanie przekazywania sprawozdań polegało na sprawdzeniu czy zachodzą w tym zakresie ewentualne braki, a w przypadku ich wystąpienia wzywaniu konkretnego podmiotu do przedłożenia sprawozdania. Wezwania takie miały charakter rozmowy telefonicznej, ewentualnie zwrócenia uwagi podczas corocznej narady z geodetami powiatowymi oraz kierownikami komórek prowadzących gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa w starostwach z terenu województwa podkarpackiego.*

(dowód: akta kontroli str. 1524-1532, 1572-1575, 1582-1588)

W zakresie przyczyn nieweryfikowania i nieanalizowania danych zawartych w sprawozdaniach z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, które mogłyby zostać wykorzystane przez Wojewodę w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją przedmiotowego zadania, Pan Tomasz Białek, Zastępca Dyrektora Wydziału Nieruchomości Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego wyjaśnił, że *dane zawarte w ww. sprawozdaniach były przekazywane w niejednolitej formie. Przekazywane dane były wykorzystywane do corocznego podziału środków przekazywanych na dotacje związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.*

(dowód: akta kontroli str. 1572-1575, 1582-1587)

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, obowiązującym do dnia 23 sierpnia 2012 r., w terminie do dnia 15 każdego miesiąca, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ustawa wchodzi w życie, starostowie i inne organy reprezentujące Skarb Państwa, składają właściwym wojewodom miesięczne sprawozdania z wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 2.

Zgodnie z przepisem art. 4a ust. 1 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 sierpnia 2012 r., w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po upływie każdego półrocza starostowie, i inne niż starostowie organy reprezentujące Skarb Państwa, przekazują właściwym wojewodom sprawozdania półroczne z wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 2 oraz art. 2a. Sprawozdania przekazywane przez organy wymienione w art. 2 ust. 1 i 2 dotyczą także wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 3 oraz art. 3a.

W piśmie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 stycznia 2011 r. skierowanym do Wojewodów stwierdzono, że *zgodnie z przepisami dotychczasowej ustawy wojewodowie kontrolują wykonanie obowiązku składania przez właściwe organy wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości sektora publicznego. Na podstawie comiesięcznych sprawozdań przekazywanych przez te organy, wojewodowie przekazują MSWiA sprawozdania kwartalne. Z uwagi na brak precyzyjnego określenia w aktualnych przepisach ww. ustawy procedury i formy wypełnienia powyższego obowiązku, składane dotychczas sprawozdania nie posiadały jednolitej formy, a także zawierały odmienny zakres zawartości. Zważywszy jednak na fakt rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej systemu Integrującej Platformy Elektronicznej (IPE), MSWiA stoi na stanowisku, że przedmiotowe sprawozdania powinny być w aktualnym stanie prawnym przekazywane w najprostszym możliwym sposobie z zachowaniem dotychczasowych przepisów dotyczących uprawnień wojewody w wyżej wskazanym zakresie. W związku z powyższym za zasadną należy uznać rezygnację ze sprawozdawczości prowadzonej w formie papierowej.*

(dowód: akta kontroli str. 1580-1581)

Pismem z dnia 9 lutego 2011 r. Główny Geodeta Kraju skierował do Wojewody zalecenia odnośnie dokumentu sprawozdającego proces ujawniania, wykonywanego przy zastosowaniu Modułu wspierającego ujawnianie nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t. w systemie IPE. Zgodnie z ww. pismem starostwie mieli importować pliki sprawozdań z systemu IPE, aktualizować i uzupełniać je we własnym zakresie, tj. nieruchomości Skarbu Państwa i powiatu, i tak uzupełnione sprawozdania importować do systemu IPE, przy jednoczesnej analizie raportów błędów. Celem ujednoczenia terminów sprawozdawczości,

pierwsze sprawozdanie kwartalne wykonane za pośrednictwem Modułu w systemie IPE, które miało posłużyć do zaktualizowania krajowego zestawienia nieruchomości, należało wykonać wg stanu na dzień 31 marca 2011 r. w terminie do dnia 11 kwietnia 2011 r. Kolejne sprawozdania kwartalne należało przekazywać zgodnie ze wskazanym schematem (następne wg stanu na dzień 30 czerwca do dnia 11 lipca 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1576-1577)

W okresie objętym kontrolą sprawozdania w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t. były przekazywane Wojewodzie przez starostów w formie papierowej i elektronicznej. Do 15 czerwca 2012 r. była to forma papierowa albo elektroniczna, zaś po tej dacie tylko elektroniczna. W związku z faktem, iż ustawodawca nie określił jednolitego wzoru sprawozdania wskazując tylko terminy jego sporządzania, w 2007 r. Wojewoda opracował wzór sprawozdania, który został przekazany podmiotom odpowiedzialnym za realizację postanowień ustawy zobowiązując ich do jego stosowania. Wzór ten zawierał m.in. informacje o ilości złożonych wniosków od daty wejścia ustawy, tj. 19 listopada 2007 r., ilości i powierzchni działek objętych wnioskami, stopniu zaawansowania składanych wniosków. Przed dniem 2 października 2012 r. tj. wejściem w życie rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 września 2012 r. w sprawie uzupełnienia i uaktualnienia zestawienia zbiorczego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego dla obszaru całego kraju³⁰ sprawozdania w formie papierowej były przekazywane do Wojewody w formie jednolitej, według ww. wzoru. Sprawozdawczość w formie elektronicznej była przeprowadzana w oparciu o zalecenia i wyjaśnienia Głównego Geodety Kraju i była możliwa była po wykonaniu operacji importu do systemu IPE wykazu przez starostę. Była ona dokonywana za pomocą aktualizacji danych w wyeksportowanych z modułu IPE plikach sprawozdań. Szablon sprawozdania oparty był o wzór wykazu zawarty w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wykazu oraz wzorów zestawień zbiorczych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlegających ujawnieniu w księgach wieczystych oraz nieruchomości zabudowanych niepozostających w posiadaniu ich właścicieli³¹, rozbudowanego przez GUGiK o część sprawozdawczą. Sprawozdanie w formie elektronicznej zawierało informacje m.in. o: właścicielu, l.p. nieruchomości, nazwie jednostki ewidencyjnej, powierzchni działki ewidencyjnej i nieruchomości, liczbie działek ewidencyjnych tworzących nieruchomość, tytule prawnym itd.

(dowód: akta kontroli str. 1572-1575, 1582-1587, 1589-1595)

Pan Tomasz Białek, Zastępca Dyrektora Wydziału Nieruchomości P UW wyjaśnił, że od dnia 2 października 2012 r. sprawozdania były sporządzane według wzorów określonych w rozporządzeniu w sprawie uzupełnienia i uaktualnienia zestawienia zbiorczego nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego dla obszaru całego kraju. Sporządzenie sprawozdania na formularzu, który nie został wygenerowany z systemu IPE powodowałby odrzucenie i niezaimportowanie pliku do systemu.

(dowód: akta kontroli str. 1582-1587)

Spośród 25 j.s.t. (starostw i miast na prawach powiatu) większość z nich (od 10 do 25 w poszczególnych miesiącach) przekazało Wojewodzie ww. sprawozdania po upływie terminu wynikającego z przepisu art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Opóźnienia te wyniosły od 1 do 1100 dni w stosunku do terminu wynikającego z ww. przepisu. Sprawozdania te zostały także przekazane z uchybieniem terminu wynikającego z zaleceń GGK zawartych w piśmie z dnia 9 lutego 2011 r. Uchybienie terminu dotyczyło od 7 do 20 sprawozdań sporządzonych za poszczególne kwartały 2011 r. i 2012 r.

W przypadku sprawozdań półrocznych, liczba starostw przekazujących sprawozdania dotyczące ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t. z uchybieniem terminu wynikającego z przepisu art. 4a ust. 1, 2 i 3 ww. ustawy, wynosiła od 9 do 13, zaś opóźnienia od 1 do 365 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1595)

³⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 1056

³¹ Dz. U. Nr 23, poz. 143

Pan Stanisław Siemiński, Dyrektor Wydziału Nieruchomości i Pan Tomasz Białek, Zastępca Dyrektora Wydziału Nieruchomości PUW wyjaśnili, że *wobec podmiotów, które nie dochowały obowiązku sprawozdawczego Wojewoda pismami oraz podczas corocznych narad z geodetami powiatowymi przypominała o dopełnieniu obowiązku sprawozdawczego. Dodatkowo informacje zawarte w sprawozdaniach (ewentualnie brak sprawozdania) były jednym z elementów branych pod uwagę do planowanych kontroli przeprowadzanych przez Wydział Nieruchomości z przedmiotowego zakresu. Ponadto przesyłano za pomocą poczty elektronicznej do właściwych j.s.t. raporty z importu sprawozdań do systemu IPE zawierające ewentualne błędy w sprawozdaniach, celem ich poprawy w kolejnym okresie sprawozdawczym.*

(dowód: akta kontroli str. 1572-1575, 1582-1587, 1594, 1596-1617)

Wojewoda nie sporządzał pisemnych analiz i opracowań na podstawie sprawozdań dotyczących ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 1572-1575, 1582-1587)

Pan Stanisław Siemiński, Dyrektor Wydziału Nieruchomości i Pan Tomasz Białek, Zastępca Dyrektora Wydziału Nieruchomości PUW wyjaśnili, że *monitorowano jedynie fakt zaimportowania sprawozdań do systemu IPE przez starostów ze względu, iż Wojewoda nie ma możliwości analizy dokumentów dających podstawę wpisu danych zawartych w sprawozdaniach. Wobec tego, że sprawozdania w formie elektronicznej lepiej obrazowały stopień zaawansowania prac związanych z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, skupiono się na ich analizie. Ze względu na rozmiar sprawozdań elektronicznych – kilka lub kilkanaście tysięcy wierszy w pliku Excel zawierających wiele szczegółowych danych, a także ograniczenia kadrowe, oraz liczne zadania realizowane przez Wydział Nieruchomości, nie sporządzano pisemnych analiz bądź opracowań danych zawartych w sprawozdaniach, ograniczono się jedynie do badania faktu przekazania sprawozdania lub jego nieprzekazania, oraz badano stopień zaawansowania prac dotyczących regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa na terenie województwa podkarpackiego.*

(dowód: akta kontroli str. 1572-1575, 1582-1587)

2.5.

W zakresie kontroli i nadzoru nad realizacją zadań zleconych j.s.t. ustawami: *o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i o pomocy społecznej* (w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi) Wojewoda podejmował m.in. następujące czynności w celu skutecznej i prawidłowej realizacji tych zadań:

- udzielał wyjaśnień w związku z zapytaniami kierowników ośrodków pomocy społecznej oraz kierowników jednostek realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, które pomagały w rozwiązywaniu problematycznych kwestii w zakresie stosowania przepisów prawa związanych z realizowanymi zadaniami zleconymi,
- kierował zapytania do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w sprawach skomplikowanych i budzących wątpliwości, a otrzymane interpretacje przekazywał do wszystkich ośrodków pomocy społecznej na terenie województwa podkarpackiego w celu stosowania w bieżącej pracy,
- organizował coroczne spotkania z przedstawicielami jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu województwa, w czasie których omawiano najistotniejsze kwestie związane z realizacją zadań, prezentowano wyniki prowadzonej działalności kontrolnej oraz omawiano stwierdzone nieprawidłowości i zgłaszane problemy,
- opracował *Procedury postępowania interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych, związanych z przemocą w rodzinie, materiały instruktażowe, zalecenia – dla osób realizujących te zadania*, które przekazał jednostkom zajmującym się problematyką przeciwdziałania przemocy w rodzinie na terenie województwa podkarpackiego, w celu prawidłowej ich realizacji,
- organizował coroczne konferencje dot. problematyki przeciwdziałania przemocy w rodzinie, kierowane m.in. do: kadry kierowniczej oraz pracowników jednostek organizacyjnych pomocy

społecznej, policji, oświaty, służby zdrowia, prokuratury, sądów, organizacji pozarządowych czy dyrektorów specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie,
- dla osób uwikłanych w problem przemocy w rodzinie uruchomiono całodobowy i bezpłatny informacyjny nr telefonu, gdzie można było uzyskać informacje o instytucjach pomagającym ww. osobom i pracujących ze sprawcami przemocy domowej.

(dowód: akta kontroli str. 1618-1704)

W przypadku zadań zleconych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, Wojewoda nie korzystał z innych narzędzi niż prowadzenie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1572-1575)

2.6.

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie obowiązywały pisemne procedury, określające sposób i zasady wykonywania ustawowych uprawnień Wojewody w zakresie sprawowania kontroli i nadzoru nad realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, co opisano w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 401-404)

2.7.

W latach 2011 – 2013 wpłynęła do Wojewody jedna skarga dotycząca realizacji analizowanych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Skarga została złożona na bezczynność Prezydenta Miasta Rzeszowa w prowadzonym postępowaniu o zwrot nieruchomości położonej w Rzeszowie, oznaczonej jako działki nr 1221, 1222, obręb 211 Rzeszów – Zwiężczyca. Wojewoda po zbadaniu akt sprawy przedłożonych przez organ I instancji stwierdził, że Prezydent Miasta Rzeszowa w omawianej sprawie nie naruszył przepisów art. 35 i art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*³² dotyczących terminów załatwiania spraw i w związku z tym uznał skargę za bezzasadną.

(dowód: akta kontroli str. 1572-1575, 1578-1579)

2.8.

We wszystkich przypadkach, w których w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości przy realizacji analizowanych zadań zleconych, Wojewoda skierował wystąpienia pokontrolne, w których przedstawiono nieprawidłowości i wydano zalecenia pokontrolne w celu ich usunięcia. Zobowiązano również kierowników jednostek kontrolowanych do poinformowania Wojewody o sposobie wykonania tych zaleceń. Nadzór nad realizacją zaleceń pokontrolnych prowadzony był poprzez dokonywanie analizy informacji dotyczących ich wykonania oraz przeprowadzane kontrole sprawdzające. Ponadto wykonanie zaleceń pokontrolnych badane jest w trakcie kolejnych kontroli prowadzonych w poszczególnych jednostkach, które obejmują z reguły ten sam zakres przedmiotowy.

W trakcie analizowanych 48 kontroli nie stwierdzono przypadków ujawnienia w kontroli czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub czynów wskazujących na popełnienie wykroczenia lub przestępstwa.

(dowód: akta kontroli str. 1123-1224)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, mając na uwadze kryterium rzetelności że Urząd w 14 przypadkach przesłał protokoły z przeprowadzonych kontroli, w terminie od 36 do 130 dni, po przeprowadzeniu kontroli w jednostce, w tym:

a) w zakresie świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi: Urząd w 7 przypadkach przesłał, do ośrodków

³² tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

pomocy społecznej, protokoły z przeprowadzonych kontroli, po upływie 30 dni od przeprowadzenia kontroli w jednostce, w tym: w 2 przypadkach od 48 do 51 dni oraz w 5 przypadkach od 98 do 130 dni.

b) w zakresie tworzenia i prowadzenia specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowania i realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie: Urząd w 7 przypadkach przesłał protokoły z przeprowadzonych kontroli, do jednostek kontrolowanych, w terminie od 36 do 65 dni po przeprowadzeniu kontroli w jednostce.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sporządzenie i przesyłanie protokołów z przeprowadzonej kontroli, do kierowników jednostek kontrolowanych, ze zwłoką było działaniem nierzetelnym.

Skutkiem przekazywania, ze zwłoką, protokołów z przeprowadzonych kontroli do wiadomości kierowników jednostek kontrolowanych było opóźnienie w realizacji wyników kontroli, w tym wydanie zaleceń pokontrolnych, a w efekcie miało wpływ na prawidłowość realizowanych zadań zleconych.

(dowód: akta kontroli str. 1164-1186, 1187-1220)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości skuteczność sprawowania kontroli i nadzoru nad realizacją wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

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

Opis stanu faktycznego

3.1.

W latach 2011 – 2013 planowanie kwot dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (dział 852, rozdział 85205 i rozdział 85228), prowadzone było w oparciu o dane pozyskiwane z jednostek realizujących zadania, z uwzględnieniem możliwości finansowych wynikających z przydzielonego limitu wydatków na dany rok budżetowy oraz środków ujętych w rezerwach celowych budżetu państwa.

Zadania zlecone do realizacji powiatom w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie wynikają z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i dotyczą finansowania specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowania i realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie.

Na etapie opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej powiatowe centra pomocy rodzinie przekazywały informacje dotyczące realizacji programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową, z podaniem: nazwy jednostki realizującej program, planowanej liczby osób, które zostaną objęte programem, planowanej liczby godzin programu, wnioskowanej kwoty oraz przeznaczenia tej kwoty.

Zebrane informacje podlegały analizie, w szczególności pod względem planowanego przeznaczenia wnioskowanej dotacji oraz liczby godzin i liczby osób objętych programem w odniesieniu do wysokości zgłoszonych potrzeb finansowych.

Po zbilansowaniu potrzeb oraz możliwości finansowych przyjęto zasadę wyznaczania dotacji z uwzględnieniem planowanej liczby osób oraz kwoty przeznaczonej na realizację programu dla jednej osoby. Pozostała kwota przeznaczona była na finansowanie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, w jednakowej wysokości dla każdego spośród 4 funkcjonujących w województwie. Informacja dotycząca sposobu podziału dotacji była każdorazowo przekazywana przez Urząd do poszczególnych jednostek.

W zakresie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie oraz świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi Wojewoda prowadził własne kalkulacje kosztów zadania, na podstawie informacji zebranych z poszczególnych samorządów. Analiza danych pochodzących z poszczególnych jednostek

wskazywała na zróżnicowane potrzeby w tym zakresie w województwie. W przypadku programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, różnice w zakresie kosztów realizacji zadania wynikały głównie z planowanej liczby osób uczestniczących w zajęciach oraz zróżnicowanej wysokości stawek specjalistów prowadzących zajęcia w ramach tych programów. Zebrane dane podlegały analizie, wynikiem której było wypracowanie ujednoczonych zasad do wyznaczania wysokości środków na realizację programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, polegających na kalkulowaniu dotacji w oparciu o ustaloną corocznie kwotę dotacji dla 1 uczestnika programu i liczbę osób planowanych do objęcia programem. Pozostała kwota dotacji przeznaczona była na finansowanie działalności specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, w jednakowej wysokości dla każdego spośród 4 funkcjonujących w województwie, z uwzględnieniem możliwości wynikających z przydzielonego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej limitu wydatków.

Kwota dotacji dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, kalkulowana była jako iloczyn liczby osób objętych ww. usługami, kosztu jednej godziny specjalistycznych usług w danej jednostce oraz ilości godzin świadczonych usług w przeliczeniu na cały rok.

(dowód: akta kontroli str. 1225-1233, 1238-1323)

Planowanie kwot dotacji na finansowanie zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (dział 700, rozdział 70005), odbywało się w oparciu o sporządzane przez j.s.t. i przekazywane Wojewodzie, kalkulacje potrzeb w zakresie obejmującym dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami.

Z przesyłanych informacji zawierających szczegółowe dane na temat kosztów realizacji zadań sporządzano zestawienia zbiorcze niezbędne do przeprowadzenia analizy przesyłanych zapotrzebowań oraz sporządzenia propozycji podziału dotacji celowej na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z zakresu działania Wydziału Nieruchomości. Następnie, po dokonanej analizie zapotrzebowań j.s.t., propozycje podziału dotacji przekazywano do zatwierdzenia Wojewodzie.

Po ogłoszeniu ustaw budżetowych na poszczególne lata 2011 - 2013, Wojewoda decyzjami w sprawie podziału kwot dochodów i wydatków budżetu państwa w części 85/18 - *województwo podkarpackie*, ustalał plany wydatków obejmujące dotacje celowe na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej wykonywane przez starostów (§ 2110) na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Przy podziale środków nie brano pod uwagę zapotrzebowań na wynagrodzenia rzeczoznawców majątkowych, wykonujących operaty szacunkowe będące podstawą ustalenia odszkodowań w postępowaniach prowadzonych w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³³ oraz na sfinansowanie prac związanych z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa, na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, z uwagi na to, że powyższe środki pozyskiwane były z rezerw celowych budżetu państwa.

W związku z powyższym Wojewoda zwracał się do starostów powiatowych i prezydentów miast na prawach powiatu o przesyłanie aktualnych zapotrzebowań na dodatkowe środki finansowe z przeznaczeniem na wykonanie operatów szacunkowych będących podstawą ustalenia odszkodowań w postępowaniach prowadzonych na podstawie cyt. ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz na sfinansowanie prac związanych z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa, na podstawie ww. ustawy.

³³ Dz. U. 2013 r., 687 ze zm.

Wnioski j.s.t. o środki na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej były szczegółowo weryfikowane, poprzez sporządzenie zestawień zbiorczych, które analizowano porównując wielkość zadań realizowanych przez poszczególne powiaty.

Wojewoda nie prowadził własnych kalkulacji kosztów realizacji ww. zadań zleconych, nie mniej jednak posiadał dane na temat kosztów poszczególnych czynności, w ramach wykonywanych przez starostów zadań (koszt operatu szacunkowego, koszt dokumentacji geodezyjno-prawnej). Na bieżąco monitorowane były koszty realizacji poszczególnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1234-1237, 1324-1355)

3.2.

W latach 2011 – 2013 wysokość przydzielonych jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych na realizację wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, przedstawiała się następująco:

a) w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie:

W 2011 r. pierwotny plan wydatków przydzielony przez Wojewodę po ogłoszeniu ustawy budżetowej na ww. zadanie (rozdział 85205 § 2110) wynosił 1.713,3 tys. zł, wnioskowana kwota zwiększenia w roku wynosiła 116,8 tys. zł, zwiększenie dotacji przez Wojewodę nastąpiło w kwocie 235,3 tys. zł. Ostateczny plan po zmianach na ww. zadanie wynosił 1.948,6 tys. zł. Kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę w całym roku wyniosła 1.948,6 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystanej wyniosła 1.948,2 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 0,4 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu.

W 2012 r. pierwotny plan wydatków przydzielony przez Wojewodę po ogłoszeniu ustawy budżetowej na ww. zadanie (rozdział 85205 § 2110) wynosił 1.773,6 tys. zł, wnioskowana kwota zwiększenia w roku wynosiła 55,7 tys. zł, zwiększenie dotacji przez Wojewodę nastąpiło w kwocie 265,3 tys. zł. Ostateczny plan po zmianach na ww. zadanie wynosił 2.038,9 tys. zł. Kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę w całym roku wyniosła 2.038,9 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystanej wyniosła 2.037,6 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 1,3 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu.

W 2013 r. pierwotny plan wydatków przydzielony przez Wojewodę po ogłoszeniu ustawy budżetowej na ww. zadanie (rozdział 85205 § 2110) wynosił 1.766,1 tys. zł, wnioskowana kwota zwiększenia w roku wynosiła 55 tys. zł, zwiększenie dotacji przez Wojewodę nastąpiło w kwocie 476,5 tys. zł. Ostateczny plan po zmianach na ww. zadanie wynosił 2.242,6 tys. zł. Kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę w całym roku wyniosła 2.242,6 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystanej wyniosła 2.240,2 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 2,4 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu.

W okresie objętym kontrolą starostowie nie przedkładali Wojewodzie zapotrzebowań dotyczących realizacji powyższego zadania, z uwagi na to, że limit wydatków na finansowanie zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie kalkulowany był przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Wojewoda wyznaczał dotację dla powiatów w oparciu o zobiektywizowane i ujednolicone dla wszystkich jednostek algorytmy, posilkując się zebranymi z powiatów informacjami dotyczącymi potrzeb na realizację programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową.

Wykazane powyżej kwoty wnioskowanego zwiększenia dotacji w latach 2011 – 2013 nie były adekwatne do faktycznych potrzeb w tym zakresie, gdyż pisma kierowane do Wojewody, w poszczególnych latach, w większości przypadków sygnalizowały jedynie fakt niewystarczających środków na realizację zadania, nie określając konkretnej kwoty niedoboru. Po zbilansowaniu budżetu Wojewody w zakresie zadań nadzorowanych przez Wydział Polityki Społecznej, uwzględniając informacje zawarte w pismach oraz przekazywane telefonicznie, corocznie udzielano powiatom dodatkowego wsparcia na realizację zadania.

b) w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi:

W 2011 r. pierwotny plan wydatków przydzielony przez Wojewodę po ogłoszeniu ustawy budżetowej na ww. zadanie (rozdział 85228 § 2010) wynosił 7.225,7 tys. zł, wnioskowana kwota zwiększenia w roku wynosiła 997,3 tys. zł, zwiększenie dotacji przez Wojewodę nastąpiło w kwocie równej wnioskowanej, tj. 997,3 tys. zł. Ostateczny plan po zmianach na ww. zadanie wynosił 8.223 tys. zł. Kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę w całym roku wyniosła 8.223 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystanej wyniosła 8.182,5 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 40,5 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu.

W 2012 r. pierwotny plan wydatków przydzielony przez Wojewodę po ogłoszeniu ustawy budżetowej na ww. zadanie (rozdział 85228 § 2010) wynosił 9.142 tys. zł, wnioskowana kwota zwiększenia w roku wynosiła 225,9 tys. zł, zwiększenie dotacji przez Wojewodę nastąpiło w kwocie równej wnioskowanej, tj. 225,9 tys. zł. Ostateczny plan po zmianach na ww. zadanie wynosił 9.367,9 tys. zł. Kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę w całym roku wyniosła 9.367,9 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystanej wyniosła 9.242,2 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 125,7 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu.

W 2013 r. pierwotny plan wydatków przydzielony przez Wojewodę po ogłoszeniu ustawy budżetowej na ww. zadanie (rozdział 85228 § 2010) wynosił 10.772,7 tys. zł, wnioskowana kwota zwiększenia w roku wynosiła 201,5 tys. zł, zwiększenie dotacji przez Wojewodę nastąpiło w kwocie równej wnioskowanej, tj. 201,5 tys. zł. Ostateczny plan po zmianach na ww. zadanie wynosił 10.974,2 tys. zł. Kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę w całym roku wyniosła 10.973,4 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystanej wyniosła 10.791,4 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 182 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu.

c) w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa:

W 2011 r. pierwotny plan wydatków przydzielony przez Wojewodę po ogłoszeniu ustawy budżetowej na ww. zadanie (rozdział 70005 § 2110) wynosił 932 tys. zł, wnioskowana kwota zwiększenia w roku wynosiła 794,3 tys. zł, zwiększenie dotacji przez Wojewodę nastąpiło w kwocie równej wnioskowanej, tj. 794,3 tys. zł. Ostateczny plan po zmianach na ww. zadanie wynosił 1.726,3 tys. zł. Kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę w całym roku wyniosła 1.533 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystanej wyniosła 1.458,8 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 74,2 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu.

W 2012 r. pierwotny plan wydatków przydzielony przez Wojewodę po ogłoszeniu ustawy budżetowej na ww. zadanie (rozdział 70005 § 2110) wynosił 999 tys. zł, wnioskowana kwota zwiększenia w roku wynosiła 991,7 tys. zł, zwiększenie dotacji przez Wojewodę nastąpiło w kwocie równej wnioskowanej, tj. 991,7 tys. zł. Ostateczny plan po zmianach na ww. zadanie wynosił 1.990,7 tys. zł. Kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę w całym roku wyniosła 1.853,5 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystanej wyniosła 1.753,9 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 99,6 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu.

W 2013 r. pierwotny plan wydatków przydzielony przez Wojewodę po ogłoszeniu ustawy budżetowej na ww. zadanie (rozdział 70005 § 2110) wynosił 1.238 tys. zł, wnioskowana kwota zwiększenia w roku wynosiła 1.034,9 tys. zł, zwiększenie dotacji przez Wojewodę nastąpiło w kwocie równej wnioskowanej, tj. 1.034,9 tys. zł. Ostateczny plan po zmianach na ww. zadanie wynosił 2.272,9 tys. zł. Kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę w całym roku wyniosła 2.201,1 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystanej wyniosła 2.093,8 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 107,3 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu.

d) w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego:

W ustawie budżetowej na lata 2011, 2012 i 2013 nie były ujmowane środki na realizację wymienionego zadania. Środki na ten cel były pozyskiwane w trakcie roku z rezerw celowych budżetu państwa, tj. z pozycji 42 w 2011 r. oraz z pozycji 41 w 2012 r. i 2013 r.

W 2011 r. wnioskowana kwota na ww. zadanie wynosiła 700 tys. zł, zwiększenie dotacji przez Wojewodę nastąpiło w kwocie równej wnioskowanej, tj. 700 tys. zł, na podstawie decyzji Ministra Finansów przyznającej środki z rezerwy celowej (poz. 42). Ostateczny plan po zmianach na ww. zadanie wynosił 700 tys. zł. Kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę w całym roku wyniosła 684 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystanej była równa kwocie przekazanej, tj. 684 tys. zł.

W 2012 r. wnioskowana kwota na ww. zadanie wynosiła 780 tys. zł, zwiększenie dotacji przez Wojewodę (rozdział 70005 § 2110) nastąpiło w kwocie równej wnioskowanej, tj. 780 tys. zł, na podstawie decyzji Ministra Finansów przyznającej środki z rezerwy celowej (poz. 41). Ostateczny plan po zmianach na ww. zadanie wynosił 780 tys. zł. Kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę w całym roku wyniosła 681,1 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystanej wyniosła 674,5 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 6,6 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu.

W 2013 r. wnioskowana kwota na ww. zadanie wynosiła 567,2 tys. zł, zwiększenie dotacji przez Wojewodę (rozdział 70005 § 2110) nastąpiło w kwocie równej wnioskowanej, tj. 567,2 tys. zł, na podstawie decyzji Ministra Finansów przyznającej środki z rezerwy celowej (poz. 41). Ostateczny plan po zmianach na ww. zadanie wynosił 567,2 tys. zł. Kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę w całym roku wyniosła 565,7 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystanej wyniosła 551,6 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 14,1 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu.

Wysokość przydzielonych jednostkom samorządu terytorialnego środków na ww. zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, po zwiększeniach dotacji, pozwalała na pełną realizację tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1356-1361)

W okresie objętym kontrolą, jednostki samorządu terytorialnego, w trakcie roku, wnioskowały do Wojewody o wyższe kwoty środków, niezbędnych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, niż zostały im przydzielone, tj.:

a) w zakresie przeciwdziałania przemoc w rodzinie:

- w 2011 r. – powiaty wnioskowały do Wojewody o zwiększenie środków na realizację zadania w łącznej kwocie 116,8 tys. zł. Wojewoda po weryfikacji wniosków zwiększył plan dotacji o kwotę 235,3 tys. zł,
- w 2012 r. – powiaty wnioskowały do Wojewody o zwiększenie środków na realizację zadania w łącznej kwocie 55,7 tys. zł. Wojewoda po weryfikacji wniosków zwiększył plan dotacji o kwotę 265,3 tys. zł,
- w 2013 r. – powiaty wnioskowały do Wojewody o zwiększenie środków na realizację zadania w łącznej kwocie 55 tys. zł. Wojewoda po weryfikacji wniosków zwiększył plan dotacji o kwotę 476,5 tys. zł.

Wykazane powyżej kwoty wnioskowanego zwiększenia dotacji w latach 2011 – 2013 nie były adekwatne do faktycznych potrzeb powiatów, gdyż jedynie niektóre powiaty określały konkretne kwoty niedoborów, inne zaś wskazywały na konieczność zwiększenia dotacji, nie określając wysokości tego zwiększenia. Wojewoda po weryfikacji złożonych wniosków, dokonywał własnej kalkulacji kosztów i zwiększał plan dotacji stosownie do potrzeb jednostek.

b) w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi:

- w 2011 r. – 73 gminy wnioskowało do Wojewody o zwiększenie środków na realizację zadania w łącznej kwocie 997,3 tys. zł. Wojewoda po weryfikacji wniosków zwiększył plan dotacji dla gmin o wnioskowaną kwotę,
- w 2012 r. – 49 gmin wnioskowało do Wojewody o zwiększenie środków na realizację zadania w łącznej kwocie 225,9 tys. zł. Wojewoda po weryfikacji wniosków zwiększył plan dotacji dla gmin o wnioskowaną kwotę,
- w 2013 r. – 62 gminy wnioskowało do Wojewody o zwiększenie środków na realizację zadania w łącznej kwocie 201,5 tys. zł. Wojewoda po weryfikacji wniosków zwiększył plan dotacji dla gmin o wnioskowaną kwotę.

c) w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa:

- w 2011 r. – 15 powiatów wnioskowało do Wojewody o zwiększenie środków na realizację zadania w łącznej kwocie 794,3 tys. zł. Wojewoda po weryfikacji wniosków zwiększył plan dotacji na zadanie o wnioskowaną kwotę,

- w 2012 r. – 19 powiatów wnioskowało do Wojewody o zwiększenie środków na realizację zadania w łącznej kwocie 991,7 tys. zł. Wojewoda po weryfikacji wniosków zwiększył plan dotacji na zadanie o wnioskowaną kwotę,
- w 2013 r. – 22 powiaty wnioskowało do Wojewody o zwiększenie środków na realizację zadania w łącznej kwocie 1.034,9 tys. zł. Wojewoda po weryfikacji wniosków zwiększył plan dotacji na zadanie o wnioskowaną kwotę.

d) w zakresie ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego:

- w 2011 r. – powiaty wnioskowały do Wojewody o środki na realizację zadania w łącznej kwocie 700 tys. zł. Wojewoda po weryfikacji wniosków zwiększył plan dotacji na realizację zadania o wnioskowaną kwotę,
- w 2012 r. – powiaty wnioskowały do Wojewody o środki na realizację zadania w łącznej kwocie 780 tys. zł. Wojewoda po weryfikacji wniosków zwiększył plan dotacji na realizację zadania o wnioskowaną kwotę,
- w 2013 r. – powiaty wnioskowały do Wojewody o środki na realizację zadania w łącznej kwocie 567,2 tys. zł. Wojewoda po weryfikacji wniosków zwiększył plan dotacji na realizację zadania o wnioskowaną kwotę.

Wojewoda weryfikował zasadność wymienionych wniosków w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, poprzez analizę uzasadnień zawartych we wnioskach i analizę zebranych danych. Wojewoda dokonywał zwiększenia środków na realizację zadań w oparciu o przeprowadzone analizy i własne kalkulacje kosztów, stosownie do możliwości finansowych budżetu Wojewody.

Zwiększenie środków na realizację zadania w zakresie gospodarowania nieruchomościami oraz ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego poprzedzone było analiza przesyłanych zapotrzebowań oraz ich uzasadnień (efektów rzeczowych). Porównywano koszt jednostkowy, który wynikał z przedłożonego zapotrzebowania, z cenami kształtującymi się na rynku i kwotami podobnych wykonanych w roku ubiegłym. Wydział Nieruchomości posiadał bazę cen wykonania dokumentacji geodezyjno-prawnej oraz bazę cen operatów szacunkowych, która była aktualizowana. Ceny jednostkowe przygotowania dokumentacji geodezyjno-prawnej kształtowały się na poziomie od 100 do 500 zł, a ceny operatów szacunkowych od 200 do 650 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1362-1388)

W latach 2011 – 2013, Wojewoda czterokrotnie występował do Ministra Finansów o zwiększenie środków na realizację analizowanych zadań zleconych, dotyczyło to gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie złożonych wniosków Minister Finansów dokonał zwiększenia środków dotacji, tj.:

- decyzją z dnia 12 września 2011 r. Minister Finansów zwiększył plan wydatków Wojewody w rozdziale 70005, § 2110 w kwocie 1.196 tys. zł, z tego na sfinansowanie prac związanych z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa w kwocie 700 tys. zł oraz na sfinansowanie kosztów sporządzenia operatów szacunkowych będących podstawą ustalenia odszkodowań za przejmowane nieruchomości w kwocie 496 tys. zł,
- decyzją z dnia 21 czerwca 2012 r. Minister Finansów zwiększył plan wydatków Wojewody w rozdziale 70005, § 2110 w kwocie 1.416,6 tys. zł, z tego na sfinansowanie prac związanych z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa w kwocie 780 tys. zł oraz na sfinansowanie kosztów sporządzenia operatów szacunkowych będących podstawą ustalenia odszkodowań za przejmowane nieruchomości w kwocie 636,6 tys. zł,
- decyzją z dnia 8 sierpnia 2013 r. Minister Finansów zwiększył plan wydatków Wojewody w rozdziale 70005, § 2110 w kwocie 567,2 tys. zł, na sfinansowanie prac związanych z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa,

- decyzją z dnia 8 sierpnia 2013 r. Minister Finansów zwiększył plan wydatków Wojewody w rozdziale 70005, § 2110 w kwocie 680,7 tys. zł, z tego na sfinansowanie kosztów sporządzenia operatów szacunkowych będących podstawą ustalenia odszkodowań za przejmowane nieruchomości w kwocie 298,2 tys. zł oraz na aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w kwocie 382,5 tys. zł.

Powyższe zwiększenia planu wydatków, pochodziły z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 42 w roku 2011 oraz poz. 41 w latach 2012 – 2013).

(dowód: akta kontroli str. 1389-1401)

W latach 2011 – 2013 jednostki samorządu terytorialnego rozliczały się z wykorzystania dotacji na wybrane zadania zlecone i efektów realizacji tych zadań, w następujący sposób:

a) w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie:

Powiaty składały do Urzędu (drogą elektroniczną) sprawozdania półroczne i roczne w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Sprawozdania te zawierały informacje dotyczące: wydatków poniesionych na finansowanie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, rzeczywistej liczby osób stosujących przemoc domową biorących udział w programach korekcyjno-edukacyjnych w poszczególnych miesiącach okresu rozliczeniowego, liczby osób które ukończyły program (za wyjątkiem 2011 r.), wydatków poniesionych w okresie rozliczeniowym na realizację programów korekcyjno-edukacyjnych. Na podstawie cyt. sprawozdań, Urząd sporządzał zestawienia zbiorcze, z których wynikało m.in. że:

- w 2011 r. liczba osób uczestniczących w programach korekcyjno-edukacyjnych wynosiła 306 (brak danych o liczbie osób, które ukończyły program za 2011 r.), wydatki na realizację programów wyniosły 204,7 tys. zł, liczba osób którym udzielono pomocy w specjalistycznych ośrodkach wsparcia (SOW) wyniosła 588 (w tym: 420 kobiet, 22 mężczyzn i 146 dzieci), wydatki na funkcjonowanie SOW wyniosły 1.743,5 tys. zł,
- w 2012 r. liczba osób uczestniczących w programach korekcyjno-edukacyjnych wynosiła 408, liczba osób, które ukończyły program wyniosła 221, wydatki na realizację programów wyniosły 224,6 tys. zł, liczba osób którym udzielono pomocy w specjalistycznych ośrodkach wsparcia (SOW) wyniosła 816 (w tym: 575 kobiet, 93 mężczyzn i 148 dzieci), wydatki na funkcjonowanie SOW wyniosły 1.813 tys. zł,
- w 2013 r. liczba osób uczestniczących w programach korekcyjno-edukacyjnych wynosiła 455, liczba osób, które ukończyły program wyniosła 277, wydatki na realizację programów wyniosły 232,2 tys. zł, liczba osób którym udzielono pomocy w SOW wyniosła 611 (w tym: 404 kobiety, 26 mężczyzn i 181 dzieci), wydatki na funkcjonowanie SOW wyniosły 2.008 tys. zł.

b) w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi:

Ośrodki pomocy społecznej składały (drogą elektroniczną) sprawozdania kwartalne dotyczące organizowania i świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Sprawozdania te zawierały informacje dotyczące: ilości osób objętych usługami w poszczególnych miesiącach okresu sprawozdawczego, liczby godzin usług wykonanych w okresie sprawozdawczym (narastająco), średniego kosztu jednej godziny usługi, wydatków ogółem (narastająco). Na podstawie cyt. sprawozdań, Urząd sporządzał zestawienia zbiorcze dla województwa, z których wynikało m.in. że:

- w 2011 r. średnia liczba osób objętych usługami w roku wynosiła 779, średni koszt 1 godziny usługi wynosił 16,73 zł. Wydatki ogółem w roku wyniosły 8.182,5 tys. zł,
- w 2012 r. średnia liczba osób objętych usługami w roku wynosiła 847, średni koszt 1 godziny usługi wynosił 17,81 zł. Wydatki ogółem w roku wyniosły 9.242,2 tys. zł,
- w 2013 r. średnia liczba osób objętych usługami w roku wynosiła 937, średni koszt 1 godziny usługi wynosił 18,85 zł. Wydatki ogółem w roku wyniosły 10.791,4 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą, wysokość stawek za jedną godzinę usług przedstawiała się następująco:

- w 2011 r.: stawka minimalna – 9 zł (Gmina Orły), stawka maksymalna – 30 zł (Gmina Lesko i Dzikowiec),

- w 2012 r.: stawka minimalna – 9,48 zł (Gmina Orły), stawka maksymalna – 32,84 zł (Gmina Nowa Dęba),
- w 2013 r.: stawka minimalna – 12 zł (Gmina Przemyśl), stawka maksymalna – 33,66 zł (Gmina Nowa Dęba).

Zróżnicowanie kosztu godzinowego usług w województwie wynikało m.in. z formy organizacji usług, tj. podmiotu realizującego usługi (organizacje typu PKPS, PCK, osoby fizyczne na podstawie umowy zlecenie, pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę), w tym również od rodzaju schorzeń podopiecznych i kosztów dojazdu. Najniższe ceny za jedną godzinę dotyczą usług realizowanych przez instytucje typu PKPS i PCK, a najwyższe – z reguły – występują w ośrodkach, które do realizacji tego zadania zatrudniają pracowników na podstawie umowy o pracę.

c) w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego:

Powiaty składały do Urzędu roczne informacje o wykonaniu planów finansowo - rzeczowych dotyczące wykorzystania dotacji na realizację zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Informacje te zawierały m.in.: planowaną kwotę dotacji na zadanie, rodzaj zadania z zakresu administracji rządowej, ilość zrealizowanych spraw, kwotę wykorzystanych środków oraz niewykorzystanych środków podlegających zwrotowi. W informacji z wykorzystania środków na sfinansowanie prac związanych z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa podawano liczbę i powierzchnię działek dla których wykonano dokumentację geodezyjno-prawną, celem złożenia we właściwych sądach stosownych wniosków oraz stopień pozostałych do realizacji zadań [w%].

(dowód: akta kontroli str. 1402-1511)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i 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 Kontroli³⁴, wnosi o:

1. Podjęcie działań celem zapewnienia kontroli wszystkich zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego.
2. Podjęcie działań w celu niezwłocznego przekazywania, kierownikom jednostek kontrolowanych, dokumentów z przeprowadzonych kontroli.

³⁴ Dz.U. z 2012 r., poz.82

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 Rzeszowie.

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.

Rzeszów, dnia lipca 2014 r.

Kontrolerzy
Krzysztof Pakuła
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Paweł Rakowski
Inspektor k.p.

.....
podpis

Małgorzata Milanowska
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis