



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-008-01/2014

P/14/103

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku**

**ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/103 – Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Jerzy Chwiedosik – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89558 z dnia 4 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Łomży, Szosa Zambrowska 1/27, 18-400 Łomża (dowód: akta kontroli str. 3)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lech Marek Szablowski – Starosta Łomżyński (dowód: akta kontroli str. 4)	

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

- właściwe zorganizowanie wykonywania przez Starostwo Powiatowe w Łomży (dalej „Starostwo”) skontrolowanych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej,
- prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa spełniającej wymagania określone w art. 23 ust. 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²,
- opracowanie planu wykorzystania nieruchomości znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa,
- sporządzenie i terminowe przekazanie Wojewodzie Podlaskiemu wstępnego wykazu nieruchomości, o którym mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³ i uzupełnienie tego wykazu,
- złożenie we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa,
- zrealizowanie programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie,
- adekwatne do potrzeb planowanie dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków otrzymanych na realizację tych zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezaktualizowaniu wartości nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste i trwały zarząd o powierzchni 40,8971 ha, pozwalającej na dokonanie zmiany opłat naliczanych z tych tytułów,
- nieterminowym przedłożeniu Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2013 r.,

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

² Dz. U. z 2014 r. poz. 518.

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 1460.

- przekroczeniu 30-dniowego terminu na złożenie do sądu wniosku o wpisanie do księgi wieczystej prawa własności Skarbu Państwa do nieruchomości, której nabycie nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania przez Starostwo zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, udzielania wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz sprawowanie nadzoru nad realizacją tych zadań

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu Organizacyjnego Starostwa zadania zlecone z zakresu administracji rządowej obejmujące gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ujawnianie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa należały do Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami. W ramach Wydziału zadania te realizował jeden pracownik zatrudniony na stanowisku głównego specjalisty (w latach 2011 – 2013 na tym stanowisku były zatrudnione trzy osoby – ostatnia od 1 grudnia 2013 r.). (dowód: akta kontroli str. 6-15)

Wykonywanie zadań zleconych dotyczących udzielania wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie powierzono Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Łomży („PCPR”). Zadania te realizowała jedna osoba, zatrudniona na stanowisku starszego pracownika socjalnego. (dowód: akta kontroli str. 71-72, 109-110)

1.2. W latach 2011 – 2013 w Starostwie nie ustalano pisemnych procedur określających sposób i zasady wykonywania zadań zleconych oraz mechanizmów kontroli realizacji tych zadań, ani nie prowadzono kontroli w tym zakresie. Określono natomiast procedurę kontroli wewnętrznej wydatków dokonywanych ze środków publicznych (zarządzenie Starosty Łomżyńskiego z dnia 26 stycznia 2011 r. Nr 2/2011). W latach 2011 – 2013 realizacja wydatków budżetowych podlegała kontroli funkcjonalnej. Dowody księgowe, potwierdzające te wydatki, były weryfikowane pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym oraz zatwierdzane do zapłaty przez uprawnione osoby. (dowód: akta kontroli str. 23)

W 2012 r. Wojewoda Podlaski skontrolował realizację przez Starostę Łomżyńskiego zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym zapewnienie osobom dotkniętym przemocą miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej oraz realizację programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie w latach 2011 – 2012, zaś w 2013 r. – wykonywanie od stycznia 2012 roku do września 2013 roku – zadań obejmujących: prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, wykonywanie zarządzeń Wojewody Podlaskiego w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie darowizny nieruchomości na rzecz jednostek samorządowych, sprzedaży nieruchomości oraz udzielania bonifikat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, aktualizację opłat za grunty oddane w trwały zarząd i użytkowanie wieczyste oraz planowanie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli str. 21, 65-70)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zorganizowanie wykonywania przez Starostwo skontrolowanych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

2. Realizacja zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1. Starosta Łomżyński rzetelnie ewidencjonował, znajdujące się na terenie powiatu, nieruchomości należące do zasobu Skarbu Państwa. Stosownie do wymogów art. 23 ust. 1 i 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami ewidencja ta obejmowała nieruchomości znajdujące się na obszarze powiatu, w tym także nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste. Prowadzono ją w formie elektronicznej, przy czym od stycznia 2011 r. do marca

2012 r. przy wykorzystaniu programu Word, a od I kwartału 2012 r. – programu TruboEWID wersja 7.9 (od 2014 r. wersja 8.2). Program ten, poprzez zakładkę „Mienie”, umożliwiał sporządzenie raportu „Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa”. Raport zawierał między innymi dane obejmujące: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, rodzaj władania, udział Skarbu Państwa, numer księgi wieczystej (wskazanie innego dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej), przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu - w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, datę ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego lub datę ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu, informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych. Program pozwalał też na wygenerowanie raportu „Wypis z rejestru mienia”, w którym znajdowały się takie dane jak: obręb, typ nieruchomości, numer działki, powierzchnia działki, numer księgi wieczystej, cena 1 m², cena udziału, cena całości, data wyceny, udział, cel, ulga, opłata, dane dotyczące podatku VAT, podstawa prawna, okres władania. W pozycji „Uwagi” zamieszczano informacje o przeznaczeniu nieruchomości wg planu miejscowego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Aktualizacja danych w ewidencji (np. zmiana użytkownika wieczystego, podział nieruchomości) wprowadzana była w powiązaniu z operatem ewidencji gruntów i budynków. Poprzez zakładkę „Mienie” wybierano pozycję „synchronizacja” oraz właściwą kartotekę (np. użytkowanie wieczyste) i wprowadzano zmiany. Archiwizacja danych odbywała się na koniec każdego dnia, poprzez zapisanie danych na serwerach, zlokalizowanych w siedzibie Starostwa Powiatowego w Łomży. Raz w tygodniu dane zgrywano na płyty CD.

Analiza zapisów ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa przeprowadzona na podstawie 40 losowo wybranych nieruchomości, w tym 20 oddanych w użytkowanie wieczyste, wykazała, że ewidencja spełniała wymagania określone w art. 23 ust. 1c pkt 1-7 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dane nieruchomości były zgodne z dokumentacją źródłową, tj. decyzjami administracyjnymi, aktami notarialnymi i księgami wieczystymi.

(dowód: akta kontroli str. 27-33)

W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa znajdowało się:

- 30 nieruchomości o powierzchni 269,9488 ha – wg stanu na 31 grudnia 2011 r.,
- 32 nieruchomości o powierzchni 270,1379 ha – wg stanu na 31 grudnia 2012 r.,
- 29 nieruchomości o powierzchni 268,8568 ha – wg stanu na 31 grudnia 2013 r.

Liczba nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste wynosiła 70 na koniec 2011 r., 69 na koniec 2012 r. i 66 na 31 grudnia 2013 r., zaś ich powierzchnia – odpowiednio 206,6050 ha, 204,2766 ha, 202,9049 ha. (dowód: akta kontroli str. 25-26)

W ramach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, Starosta Łożyński zbył 23 lokale mieszkalne w 2011 r., trzy lokale w 2012 r. oraz dwa lokale i jedną nieruchomość gruntową w 2013 r. Mimo sprzedaży tych nieruchomości, koszty związane z utrzymaniem nieruchomości znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa wzrosły z 14.901 zł w 2011 r. do 32.010 zł w 2013 r. Powodami wzrostu były m.in.: konieczność sporządzenia operatów szacunkowych ustalających wartość nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, sfinansowanie ogłoszeń o sprzedaży i o przeprowadzeniu przetargu na zbycie nieruchomości (3.574 zł w 2012 r. i 1.535 zł w 2013 r.), a także konieczność opłacenia w 2013 r. kosztów utrzymania lokali mieszkalnych, których najemcy zalegali z opłatami na kwotę 18.500 zł.

(dowód: akta kontroli str. 241-244, 246)

2.2. W grudniu 2010 r. w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami opracowano plan wykorzystania w latach 2011 - 2013 nieruchomości znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa, a w grudniu 2013 r. – plan na lata 2014 – 2016. Oba plany miały taką samą formę (zestawienie tabelaryczne) i zawierały elementy, o których mowa w art. 23 ust. 1d ustawy o gospodarce nieruchomościami. W planie na lata 2011 – 2013 podano:

- zestawienie powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości pozostających w użytkowaniu wieczystym wg stanu na 31 grudnia 2010 r. (łączna powierzchnia nieruchomości 478,4453 ha, w tym 207,3587 ha pozostających w użytkowaniu wieczystym, 270,2049 ha pozostających w trwałym zarządzie oraz 0,8817 ha nierozdysponowanych), które były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa,
- prognozę poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości: 25.000 zł w 2011 r., 100.000 zł w 2012 r. i 120.000 zł w 2013 r. (nie planowano wydatków związanych z nabywaniem nieruchomości do zasobu),
- prognozę wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu – 140.000 zł w 2011 r., 180.000 zł w 2012 r. i 190.000 zł w 2013 r.,
- prognozę dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa (zaplanowano, że w latach 2011 - 2013 zostaną zaktualizowane opłaty odpowiednio siedem, 10 i 35 nieruchomości),
- program zagospodarowania nieruchomości zasobu, w którym stwierdzono, że zagospodarowanie nieruchomości zasobu będzie się odbywało na dotychczasowych zasadach, zaś w planie na lata 2012 - 2013 – dodatkowo że przygotowywany jest wykaz nieruchomości do wydzierżawienia.

(dowód: akta kontroli str. 43-44)

Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że wykaz nieruchomości do wydzierżawiania o którym mowa w planie wykorzystania zasobu Skarbu Państwa na lata 2011 - 2013 dotyczył jednej nieruchomości o pow. 0,7087 ha, która została nabyta na potrzeby obsługi cmentarza wojennego. Dodał, że nie została ona wydzierżawiona ze względu na brak chętnych.

(dowód: akta kontroli str. 251)

Z kolei w planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2014-2016 zamieszczono:

- powierzchnię nieruchomości pozostających w użytkowaniu wieczystym wg stanu na 31 grudnia 2013 r. (202,9049 ha), w trwałym zarządzie (267,4108 ha), wynajętych (0,0891 ha) oraz nierozdysponowanych (1,3569 ha), zgodną z ewidencją nieruchomości Skarbu Państwa,
- prognozę nabycia do zasobu nieruchomości o powierzchni 1,0000 ha w 2014 r., 1,5000 ha w 2015 r. i 1,5000 ha w 2016 r.,
- prognozę wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości, wynoszącą odpowiednio 70.000 zł, 56.000 zł i 50.000 zł (nie planowano wydatków na nabywanie nieruchomości),
- prognozę wpływów z tytułu użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, przekształcenia prawa użytkowania w prawo własności oraz sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, wynoszącą 182.000 zł w 2014 r., 220.000 zł w 2015 r. i 260.000 zł w 2016 r.,
- prognozę dotyczącą zaktualizowania opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu 83 nieruchomości Skarbu Państwa, w tym 58 w 2014 r., 23 w 2015 r. i dwóch w 2016 r.,
- program zagospodarowania nieruchomości, w którym stwierdzono, że będzie prowadzona „sprzedaż, najem lub dzierżawa nierozdysponowanych nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa”. Nie wskazano jednak tych nieruchomości, ich liczby i powierzchni.

(dowód: akta kontroli str. 240)

Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że stwierdzenie to dotyczyło pięciu działek i trzech lokali mieszkalnych, które znajdowały się w zasobie i nie zostały rozdysponowane oraz tych, które w kolejnych latach mogły trafić do zasobu. (dowód: akta kontroli str. 251-252)

W latach objętych kontrolą Starosta Łomżyński, oprócz planu wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa, nie sporządzał innych dokumentów, w których wskazywałyby prognozowane dochody z tytułu gospodarowania tymi nieruchomościami, inne niż dochody z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu. (dowód: akta kontroli str. 25-26, 43-44)

2.3. Zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami Starosta Łomżyński składał Wojewodzie Podlaskiemu roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Zawierały one dane o łącznej powierzchni nieruchomości, a także wyszczególnienie powierzchni nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, znajdujących się w trwałym zarządzie i nierozdysponowanych. Do sprawozdań dołączono wykazy tych nieruchomości. Wykazane w tych sprawozdaniach informacje o powierzchni nieruchomości znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa oraz oddanych w użytkowanie wieczyste były zgodne z ewidencją nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 34-42, 47)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa za 2013 r. przesłano Wojewodzie Podlaskiemu w dniu 5 maja 2014 r., tj. pięć dni po terminie ustalonym w art. 23 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 39-40)

Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił: „Opóźnienie w przesłaniu sprawozdania wynikało z dużego obciążenia pracą osoby odpowiedzialnej za sporządzenie sprawozdania. Sprawami związanymi z prowadzeniem ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa zajmuje się tylko jedna osoba”. (dowód: akta kontroli str. 178)

2. W 2013 r. nie sporządzano operatów szacunkowych w celu zaktualizowania opłat rocznych ustalonych z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa, zaś w 2012 r. wykonano dwa operaty, chociaż w planie wykorzystania zasobu tych nieruchomości w latach 2011-2013 prognozowano sporządzenie 10 operatów w 2012 r. i 35 w 2013 r. W konsekwencji do końca 2013 r. nie zaktualizowano wartości nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 40,8971 ha (84,5% nieruchomości w użytkowaniu wieczystym i 0,9% nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie wg stanu na 31 grudnia 2013 r.), mimo iż ostatnia aktualizacja ich wartości miała miejsce w 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 43-45, 254)

Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że w 2011 r. wykonano więcej operatów niż planowano, ponieważ były dostępne środki na ten cel i istniała potrzeba wykonania aktualizacji w większej skali niż wstępnie zakładano. Dodał, że: „W kolejnych latach było mniej środków, które mogły być przeznaczone na operaty szacunkowe. Ponadto wartość nieruchomości w 2012 r. i w 2013 r. nie zmieniała się tak dynamicznie aby zaistniała pilna potrzeba aktualizacji ich wartości, stanowiącej podstawę do naliczania opłat. Z dwóch operatów wykonanych w 2012 r., w jednym przypadku zaistniała konieczność obniżenia wartości nieruchomości. W efekcie zrezygnowaliśmy z dalszych zleceń wykonywania operatów”. (dowód: akta kontroli str. 46)

Wartość rynkowa nieruchomości położonej w obrębie Przytuły Las, ustalona w operacie szacunkowym z 2012 r. wynosiła 98.634 zł. Była niższa o 2.493 zł w porównaniu do wartości ustalonej w 2008 r. (101.127 zł). Natomiast wartość nieruchomości usytuowanej w obrębie Śniadowo wzrosła z 19.915 zł w 2008 r. do 30.510 zł w 2012 r., tj. o 10.595 zł (o 53,3%). W 2013 r. Starostwo wystąpiło do Wojewody Podlaskiego o 50 tys. zł dotacji na gospodarowanie nieruchomościami