



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4100-001-02/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r., część 85/08 – województwo lubuskie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontroler	Beata Jakubowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88479 z dnia 14 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, ul. Podgórna 7, 65-424 Zielona Góra, dalej: <i>Urząd</i> lub <i>UMWL</i> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Polak, Marszałek Województwa Lubuskiego od 29 listopada 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności wydatkowanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowe ich rozliczenie. Sprawozdania Rb-50 o dotacjach (wydatkach) związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego sporządzane były w sposób rzetelny i terminowy. Realizacja zbadanych projektów współfinansowanych ze środków unijnych przebiegała prawidłowo. W sytuacji realizacji zadań przez jednostki podległe Urzęd przekazywał środki budżetowe niezwłocznie, umożliwiając ich terminowe wykonanie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku monitorowania stanu zwrotów nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, co uniemożliwiało rzetelną realizację obowiązku dochodzenia zwrotu tych świadczeń, nałożonego na Marszałka Województwa w art. 23a ust. 9 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych² oraz jednoczesne orzekanie, w jednej decyzji, o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane oraz o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia, pomimo braku ostateczności decyzji uznającej dane świadczenie za nienależne. Jednak nie bez znaczenia dla niniejszej oceny musi pozostawać fakt niemal dwukrotnego wzrostu liczby wydawanych decyzji w sprawie świadczeń rodzinnych³, przy niezmiennym stanie osobowym pracowników ROPS obsługujących zadanie.

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

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1456.

³ W odniesieniu do 2011 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

Województwo lubuskie realizowało zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami w następujących działach: 010 – *Rolnictwo i łowiectwo* (rozdziały: 01005, 01008, 01041, 01078, 01095), 600 – *Transport i łączność* (rozdziały: 60003, 60095), 710 – *Działalność usługowa* (rozdziały: 71005, 71012, 71013, 71014), 750 – *Administracja publiczna* (rozdział 75011), 752 – *Obrona narodowa* (rozdział 75212), 851 – *Ochrona zdrowia* (rozdział 85195), 852 – *Pomoc społeczna* (rozdziały: 85212, 85226), 900 – *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (rozdziały: 90002, 90005, 90007). Łączna wysokość dotacji wykonanych w 2013 r. wyniosła 96.722,2 tys. zł, w tym największy udział (65%) stanowiły dotacje w dziale 010⁴.

(dowód: akta kontroli str. 390-409)

1. Planowanie przez Województwo dotacji z budżetu państwa.

W dniu 24 października 2012 r. Urząd otrzymał od Wojewody Lubuskiego informację o wstępnych kwotach dotacji celowych na finansowanie w 2013 r. zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, realizowanych przez samorząd województwa, a w dniu 21 lutego 2013 r. – o ostatecznych kwotach dotacji celowych. Obie informacje Wojewoda przekazał w terminach określonych w art. 143 ust. 1 i 148 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. Ponadto, w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 27 września 2013 r.⁶ o zmianie ustawy budżetowej na 2013 r., Wojewoda w dniu 4 listopada 2013 r., poinformował o zmianach w budżecie, w tym w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo*, tj. zwiększeniu dochodów o 28 tys. zł (rozdział 01008 *Melioracje wodne* § 2350 *Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleconych jst*) oraz zmniejszeniu wydatków w tym rozdziale o 7.412,0 tys. zł (§ 6510 *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone*) i 8.616,0 tys. zł (§ 6519 *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone*).

(dowód: akta kontroli str. 93-108)

Urząd przekazał jednostkom podległym realizującym zadania z zakresu administracji rządowej (w działach 010 oraz 852), tj. Regionalnemu Ośrodkowi Polityki Społecznej (ROPS), Lubuskiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych (LZMiUW), Wojewódzkiemu Biuru Geodezji i Terenów Rolnych (WBGiTR) informację o kwotach dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 109-111)

Projekt budżetu województwa lubuskiego został przygotowany zgodnie z materiałami przedłożonymi przez poszczególne departamenty Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 92)

Dane dotyczące przekazywania do LUW informacji o kwotach wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami na etapie planowania dotacji ujęto w punkcie 2.

⁴ W dziale 010 – 62.668,2 tys. zł, a w dziale 852 – 1.641,3 tys. zł.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1212.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

2. Wykorzystanie przez Województwo dotacji.

2.1. W ramach przekazywanych przez Wojewodę Lubuskiego dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo* oraz dziale 852 *Pomoc społeczna*, samorząd województwa realizował następujące zadania:

a) analiza zmian w strukturze agrarnej oraz programowanie i koordynacja prac urzędzeniowo-rolnych - art. 7c pkt 4 w zw. z art. 6a ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷ (rozdział 01005 *Prace geodezyjno-urzędzeniowe na potrzeby rolnictwa*). Realizację zadania zapewniło WBGiTR. Pismem z dnia 2 stycznia 2013 r. LUW poinformował o analogicznym do poprzedniego roku sposobie finansowania zadania, tj. zaplanowaniu na ten cel 60 tys. zł. W terminowo złożonym sprawozdaniu z rozliczenia dotacji za 2013 r. Województwo potwierdziło realizację zadania zgodnie z przeznaczeniem, tj. objęcie analizą zmian w strukturze agrarnej zaplanowanych 3.226 ha, za kwotę 60 tys. zł.

Dotacja wpływała do UMWL w sposób rytmiczny i proporcjonalny, a następnie w terminie od jednego do maksymalnie czterech dni była przekazywana do WBGiTR.

Wykorzystanie przez WBGiTR dotacji w 2013 r., do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli, nie było przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Urząd.

Dyrektor Departamentu Geodezji, Gospodarki nieruchomościami i Planowania przestrzennego zadeklarował, że w kwietniu bieżącego roku przeprowadzona zostanie kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 112-117, 217-226, 351, 434-435)

b) stosownie do art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie⁸, za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich odszkodowanie wypłaca zarząd województwa ze środków budżetu państwa; oględzin i szacowania tych szkód dokonują przedstawiciele podmiotów właściwych do wypłaty odszkodowania (art. 50 ust. 4 ww. ustawy).

Urząd nie zaplanował środków na wypłatę ww. odszkodowań oraz na pokrycie kosztów oględzin i szacowania szkód łowieckich. Celem wypłaty odszkodowań Wojewoda trzykrotnie w ciągu roku⁹ zwiększał wydatki budżetowe w rozdziale 01095 *Pozostała działalność*. Środki wpływały do Urzędu w trzech transzach w terminach: 3-dniowym, 36-dniowym oraz po upływie 3,5 miesiąca.

W 2013 r. wydatki z ww. tytułów wyniosły 60,2 tys. zł, z czego 15,0 tys. zł przypadło na koszty szacowania szkód w uprawach i płodach rolnych, 2,7 tys. zł stanowiły wydatki związane z wydrukami map i sporządzeniem potwierdzeń czy dana działka wchodzi w skład obwodu łowieckiego, zaś 42,5 tys. zł na wypłatę samych odszkodowań (12 poszkodowanym), które zostało ujęte w rozdziale 01095, §4590 *Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych*.

Wydatki związane z szacowaniem szkód w uprawach i płodach rolnych Urząd ponosił wyłącznie ze środków własnych (blisko 29,0 tys. zł w latach 2011-2013).

⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.

⁹ W dniach: 19.04.2013 r., 03.10.2013 r., 17.12.2013 r.

Urząd we wrześniu 2009 r. zwrócił się do Wojewody Lubuskiego o przekazanie środków na ww. cel, jednak otrzymał odpowiedź odmowną¹⁰.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów wyrażonym w dniu 6 listopada 2013 r.¹¹, „...administrację w zakresie łowiectwa sprawuje samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej, tym samym czynności administracyjne podejmowane przez zarząd województwa związane z wypłatą przedmiotowego odszkodowania (oszacowanie szkód) są elementem zadania z zakresu administracji rządowej, a ich koszty (wycena, szacunki, ekspertyzy) winny być finansowane w ciężar – planowanej w budżecie wojewody – dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej.”

(dowód: akta kontroli str. 141-154, 354)

Dyrektor Departamentu Rolnictwa, Środowiska i Rozwoju wsi pytany o działania jakie w związku z otrzymanym stanowiskiem MF Urząd zamierza podjąć zadeklarował, że Departament ponownie wystąpi do Wojewody Lubuskiego o przyznanie dotacji na pokrycie kosztów związanych z szacowaniem szkód w bieżącym roku, jak również o zwrot dotychczas poniesionych kosztów oględzin, szacowania i wykonania ekspertyz, poniesionych w celu przygotowania dla LUW pełnej dokumentacji do wypłaty odszkodowań. Z wyliczeń wynika, że od dnia 1 sierpnia 2009 r. do końca 2013 r. departament rolnictwa, środowiska i rozwoju wsi wydatkował na ten cel łącznie kwotę 31,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 229)

W toku kontroli NIK, w dniu 25 lutego 2014 r. Województwo zwróciło się do Wojewody Lubuskiego o zwrot kwoty 31.714 zł, poniesionej na koszty obsługi procesu szacowania szkód łowieckich.

(dowód: akta kontroli str. 356-357)

c) regulacja obwodów łowieckich - art. 27 w związku z art. 7 ustawy Prawo łowieckie.

Pomimo składanego w maju 2012 r. zapotrzebowania do LUW na środki w wysokości 200 tys. zł na wykonanie prac geodezyjno-kartograficznych umożliwiających dokonanie korekty granic oraz aktualizację rejestru powierzchni obwodów łowieckich, nie ujęto na 2013 r. żadnych środków na ten cel.

Po kolejnych monitach, w związku z kierowanymi wnioskami przez koła łowieckie na podstawie art. 26 ustawy Prawo łowieckie, Wojewoda zwiększył w dniu 14 marca 2013 r. wydatki budżetowe w rozdziale 01095 § 4300 *Zakup usług pozostałych* o kwotę 5 tys. zł, a dodatkowo, na wniosek departamentu rolnictwa, w czerwcu przeniesiono z rozdziału 01008 do rozdziału 01005 kwotę 60 tys. zł. Obie kwoty dotacji wpłynęły do Urzędu w dniu 8 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 155-162, 173-174, 351-354)

Pytany o przyczyny finansowania zadania z dwóch różnych rozdziałów klasyfikacji budżetowej, dyrektor Departamentu Rolnictwa wyjaśnił, że kwotę 5 tys. zł finansowaną z rozdziału 01095 wskazał Wojewoda w piśmie z dnia 15 marca 2013 r., natomiast w związku z pilną potrzebą pozyskania dodatkowych środków na realizację zadania, departament zwrócił się do Wojewody o zmianę dotacji celowej przekazanej na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych w kwocie 60 tys. zł do rozdziału 01005 – Prace geodezyjno-urządzeniowe na potrzeby

¹⁰ Pismo z 22.09.2009 r., znak GN.V.JCią.3010-30/09.

¹¹ RR4-065/34/13/DTW/1128/114792.

rolnictwa, w wyniku którego Wojewoda w dniu 3 czerwca 2013 r. dokonał zmian w wydatkach budżetowych. Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że wskazano rozdział 01005, ponieważ charakter zadania, tj. wykonanie prac geodezyjno-kartograficznych, *wpisuje się w rozdział 01005 - Prace geodezyjno-urządzeniowe na potrzeby rolnictwa.*

(dowód: akta kontroli str. 230-231)

Za otrzymaną kwotę dotacji sporządzono dokumentację dotyczącą zaktualizowanego rejestru powierzchniowego, opisów granic oraz map dla 64 obwodów łowieckich spośród 232 znajdujących się na terenie województwa lubuskiego.

(dowód: akta kontroli str. 163-167, 175-179)

Dyrektor Departamentu Rolnictwa pytany o konsekwencje przyznania niższej kwoty dotacji w stosunku do złożonego zapotrzebowania wyjaśnił: „Przyznanie mniejszej kwoty na realizację w/w zadania spowodowało podzielenie zadania na etapy. W 2013 zrealizowano I etap regulacji i sporządzenia rejestrów powierzchniowych dla 64 najpilniejszych obwodów w części środkowo południowej naszego województwa oraz w północnej gdzie biegnie autostrada A2 i nowa trasa S3. (...) Brak uregulowania tych kwestii może powodować zażalenia nie tylko społeczeństwa województwa, lubuskich myśliwych, ale także problemy przy ustalaniu odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich, za które odszkodowania wypłaca zarząd województwa ze środków budżetu państwa (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 230)

d) melioracje wodne (rozdział 01008);

W dniu 6 czerwca 2012 r. LZMiUW skierował do LUW formularz RZ-2 dla zadań z zakresu melioracji wodnych podstawowych dla województwa lubuskiego¹².

W myśl uchwały budżetowej planowane dochody z tytułu dotacji na 2013 r. miały wynieść 93.524,0 tys. zł, z czego w §2210 *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone* – 9.000,0 tys. zł, §6510 - 17.043,0 tys. zł, §6517 *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone* – 50.977,0 tys. zł, §6519 – 16.504,0 tys. zł.

Po dokonanych zmianach, ustalono kwotę dotacji na 97.941,3 tys. zł, z czego w §2210 – 23.358,0 tys. zł, §6510 – 16.022,5 tys. zł, §6517 – 50.748,9 tys. zł, §6519 – 7.812 tys. zł.

Na koniec 2013 r. wykonanie dotacji wyniosło 62.668,2 tys. zł, tj. 64% planu po zmianach, z czego w §2210 – 23.358,0 tys. zł, §6510 – 13.734,1 tys. zł, §6517 – 19.227,1 tys. zł, §6519 – 6.349,1 tys. zł, tak więc najniższe wykonanie dotyczyło § 6517, w którym zrealizowano środki w 37,9%.

(dowód: akta kontroli str. 301-304, 353)

Dyrektor LZMiUW wyjaśnił, że przyczynami niskiego stopnia wykonania planu były problemy związane z realizacją pięciu wymienionych przez dyrektora inwestycji, tj. przede wszystkim z wykonawcą robót, który realizował zamówienie niezgodnie z dokumentacją techniczną, siwz oraz ofertą przetargową w związku z czym nie było możliwości zakończenia i zafakturowania zadania w roku 2013; problemy

¹² Wysokość środków określono na kwotę 6.451 tys. zł oraz dla zadań planowanych do realizacji ze środków „Programu dla Odry 2006” (39.740 tys. zł).

geotechniczne jakie pojawiły się w trakcie realizacji inwestycji; złe warunki pogodowe nie pozwalające wykonawcy na prowadzenie prac; nie zrealizowano wykupu wszystkich zaplanowanych wcześniej gruntów od właścicieli prywatnych. W związku z powyższym „wszystkie niewykorzystane środki roku 2013 zostały przesunięte na kolejne lata. Jednostka będzie czyniła wszelkie możliwe starania, aby środki przyznane na realizację inwestycji melioracyjnych dla województwa lubuskiego były w łącznej perspektywie lat 2007-2013 w pełni wykorzystane w terminie do 15 czerwca 2015 r.”

(dowód: akta kontroli str. 298-299)

Dotacja wpływała do Urzędu w kilku transzach miesięcznie ze wskazaniem finansowanego zadania (w paragrafach inwestycyjnych), natomiast w §2210, uwzględniając zmianę w planie, środki wpływały w sposób nieproporcjonalny¹³. W terminie od jednego do maksymalnie czterech dni była przekazywana przez Urząd do LZMiUW.

(dowód: akta kontroli str. 352-353)

Dyrektor Departamentu Rolnictwa wyjaśnił, że „nieproporcjonalne przekazywanie dotacji w §2210 nie skutkowało niezrealizowaniem bądź niepełnym zrealizowaniem zadań utrzymaniowych wykonywanych przez LZMiUW na wodach publicznych i urządzeniach melioracji wodnych podstawowych. Kwoty te przekazywane były na podstawie wniosków LZMiUW w wielkościach i terminach odpowiadających zrealizowanym pracom konserwacyjnym (...).”

(dowód: akta kontroli str. 382)

Zwrotu niewykorzystanych środków (21,21 zł) dokonano w dniu 7 i 29 stycznia 2014 r., tj. zgodnie z art. 168 ust. 6 ustawy o finansach publicznych.

Województwo dofinansowało realizowane w 2013 r. zadania z zakresu administracji rządowej własnymi środkami w łącznej wysokości 251,3 tys. zł, z czego na wkład własny na realizowane zadania w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (LRPO) wydatkowano 41,4 tys. zł, a na dofinansowanie opracowania dokumentacji dla przyszłych zadań inwestycyjnych - 209,9 tys. zł.

Członek Zarządu Województwa kilkakrotnie kierował pisma, głównie do Wojewody, w sprawie zwiększenia kwot dotacji. Z wyraźną deklaracją wsparcia spotkała się jedynie prośba wyrażona w piśmie z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie współfinansowania kosztów aktualizacji *Koncepcji zabezpieczenia przed powodzią miasta Gubina (...)*, które miały wynieść 69 tys. zł. Wojewoda zobowiązał się współfinansować zadanie w kwocie 10 tys. zł. Ponieważ pozostałe podmioty, do których zwrócono się o wsparcie wymienionego zadania, nie zadeklarowały woli współfinansowania, LZMiUW nie przystąpiło do aktualizacji dokumentacji.

Ponadto Wojewoda, w wyniku prośby Członka Zarządu z dnia 4 lutego 2013 r. , zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przydzielenie województwu środków w kwocie 47.474,0 tys. zł z rezerwy celowej na utrzymanie urzędzeń melioracji wodnych. W dniu 22 kwietnia 2013 r. LUW poinformował o przyznaniu decyzją Ministra Finansów dodatkowych środków finansowych dla województwa w wysokości 14.418,0 tys. zł.

¹³ I tak ogółem w miesiącu I-723,6 tys. zł, II-720,0 tys. zł, III-981,1 tys. zł, IV-3.325,4 tys. zł, V-2.642,5 tys. zł, VI-7.896,9 tys. zł, VII-634,8 tys. zł, VIII-2.714,6 tys. zł, IX-12.901,5 tys. zł, X-7.078,8 tys. zł, XI-9.662,7 tys. zł, XII-13.386,2 tys. zł.

W pozostałych pismach kierowanych do Wojewody województwo wносиło przede wszystkim o dofinansowanie (lub wydanie zgody na przesunięcie części środków przeznaczonych na podatek VAT w ramach PROW) następujących zadań: Głęboka-Ledno – odbudowa i modernizacja wałów rzeki Odry (wskazując to zadanie w sierpniu jako najpilniejsze), Koszęcin – budowa nowej przepompowni, Przepompownia Ludziszewice oraz Witnica – odbudowa (13.250 tys. zł).

Składane wnioski pozostały jednak bez odpowiedzi. W ocenie Dyrektora LZMiUW brak kontynuacji prac na wymienionych czterech zadaniach inwestycyjnych według wcześniej ustalonych harmonogramów realizacji z wykonawcami stwarza niebezpieczeństwo zagrożenia powodziowego, a przyznanie wnioskowanych kwot pozwoliłoby na realizację priorytetowych dla województwa lubuskiego zadań tworzących skuteczne zabezpieczenie przeciwpowodziowe w dorzeczu Odry, Warty i Noteci.

(dowód: akta kontroli str. 234-237, 305-326)

Urząd dwukrotnie obejmował kontrolą działalność LZMiUW m.in. za okres pierwszego półrocza 2013 r. Najistotniejsze zastrzeżenia kontrolujących dotyczyły prawidłowości udzielania zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 327, 329-339, 340-350)

e) finansowanie kosztów kwalifikowalnych ponoszonych na realizację operacji, które zostały zgłoszone do finansowania w ramach działania Pomoc Techniczna objętego PROW na lata 2007-2013, wynikające z porozumienia zawartego z Wojewodą w dniu 11 lutego 2013 r. (rozdział 01041 *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*). O planowanych kwotach dotacji dyrektor departamentu PROW informował LUW w dniu 12 czerwca 2012 r. zakładając finansowanie zadania za kwotę 6.000 tys. zł (druk RZ-11). Na realizację zadania wydatkowano kwotę 5.370,9 tys. zł, co stanowiło 89,5% planu wydatków. Ze złożonego sprawozdania z wykonania wydatków wynikało, że dotację wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, a niezrealizowanie wszystkich zaplanowanych wydatków wynikało z długotrwałych zwolnień lekarskich i urlopów macierzyńskich ośmiu pracowników departamentu. Ponadto nie zostały zrealizowane zaplanowane regulacje płacowe dla pracowników, jak również nie przyznano nagród pieniężnych. Zmniejszona obsada wpłynęła na zmniejszenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia, kosztów delegacji służbowych itp. Zrealizowano też mniejsze wydatki, aniżeli planowano, na energię elektryczną, gaz, wodę i ścieki, rozmowy telefoniczne.

Dotacja przekazywana była w terminach kwartalnych, zgodnie z zawartym porozumieniem. Niewykorzystaną kwotę dotacji (629,1 tys. zł) zwrócono do LUW w dniu 10 stycznia 2014 r., tj. zgodnie z art. 168 ust. 6 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 118-131, 351-355)

W sprawie wpływu niewykorzystanej kwoty dotacji na zakres realizowanych zadań dyrektor departamentu PROW wyjaśnił, że absencje pracowników w 2013 r. nie wpłynęły negatywnie na pełne i terminowe wykonywanie zadań. Zadania nieobecnych pracowników zostały rozdysponowane na pozostałą część zespołu, która pracowała w godzinach nadliczbowych. W ocenie dyrektora absencja pracowników w 2013 r. nie powinna mieć wpływu na realizację założonych mierników w ramach całej perspektywy finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 132-133, 134-135)

f) usuwanie skutków klęsk żywiołowych (rozdział 01078) – art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁴.

W związku z potrzebą zabezpieczenia wyrwy wału przeciwpowodziowego rzeki Bóbr w gminie Nowogród Bobrzański oraz usunięcia skutków powodzi na kanale Borowy Wojewoda Lubuski poinformował o decyzji Ministra Finansów z dnia 29 sierpnia i 17 września 2013 r. o zwiększeniu wydatków budżetowych w rozdziale 01078 o kwoty 1.980,3 tys. zł oraz 319 tys. zł (następnie zmniejszonej w dniu 16 grudnia 2013 r. o kwotę 206,1 tys. zł). Środki wpłynęły do Urzędu odpowiednio po: 1,5 miesiącu i niemal 3 miesiącach od dnia wydania decyzji, a następnego dnia zostały przekazywane do LZMiUW. Zadanie zrealizowano oraz rozliczono w miesiącach odpowiednio: listopadzie i grudniu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 354, 431-432)

g) realizacja zadań w zakresie świadczeń rodzinnych - art. 21 ustawy o świadczeniach rodzinnych (rozdział 85212 *Świadczenia rodzinne*) oraz organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych - art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁵ (rozdział 85226 *Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze*).

W pismach kierowanych w 2012 r. do Wojewody dyrektor ROPS informował, że ustalona na ten rok kwota dotacji w wysokości 336 tys. zł nie pozwoli na prawidłową realizację zadań, w związku z czym wnosił o zwiększenie planu dotacji w rozdziale 85212 o kwotę 284,8 tys. zł. Jednocześnie wnosił o zwiększenie w stosunku do 2012 r. kwoty dotacji, tak aby była możliwa realizacja zadania w drugim półroczu 2013 r. Decyzją Ministra Finansów z dnia 12 października 2012 r. zwiększono wydatki budżetowe o kwotę 271 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 136-140)

W uchwale budżetowej zaplanowano w rozdziałach 85212 kwotę 374 tys. zł, a w 85226 – 610 tys. zł. Od dnia 23 stycznia 2013 r. dyrektor ROPS zwracał uwagę w kolejnych pismach kierowanych do LUW¹⁶, że zaplanowane w budżecie kwoty są niewystarczające i wskazywał, że na pełną realizację zadań niezbędne będą kwoty odpowiednio: 690 tys. zł oraz 1.000 tys. zł w związku z czym wnoszono o zwiększenie dotacji o wynikającą różnicę. W dniu 22 lipca 2013 r. zwiększono wydatki budżetowe w rozdziale 85212 o kwotę 234 tys. zł, a w dniu 29 lipca 2013 r. o kwotę 82 tys. zł. W rozdziale 85226 dokonano zwiększenia w dniu 12 września 2013 r. o kwotę 390 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 184-208, 355)

W odniesieniu do niskiego poziomu kwot pierwotnie ustalonych dyrektor ROPS wyjaśnił:

- w rozdziale 85212; „sytuacja taka spowodowała, że niemożliwe było dokonanie zatrudnienia na pełny etat właściwej ilości osób, które realizowałyby w sposób stały przedmiotowe zadania, co niekorzystnie wpływało na pracę wydziału Koordynacji (...). Dlatego też, organ realizujący zadanie zmuszony był do podejmowania rozwiązań tymczasowych w postaci zatrudniania osób skierowanych z PUP w Zielonej Górze w charakterze stażystów, bądź w ramach programu aktywizacji osób bezrobotnych po 50-tym roku życia (osoby takie nie zawsze posiadają umiejętność obsługi komputerów oraz znajomości języków obcych). W konsekwencji pracownicy realizujący zadania z zakresu

¹⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

¹⁶ Kolejne pisma z dnia: 9 maja 2013 r. (ROPS.II.202.13.2013), 16 lipca 2013 r. (ROPS.II.202.21.2013).

koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego pracują pod presją czasu i koniecznością dochowania terminów, co w konsekwencji może negatywnie wpływać na jakość wykonywanej pracy (...).”

- w rozdziale 85226; zaplanowana dotacja z budżetu państwa pozwoliła na realizację zadania tylko do końca września 2013 r. Zwiększenie dotacji o kwotę 390 tys. zł pozwoliło na dalszą płynną realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 182-183)

Stwierdzono rytmiczne i proporcjonalne otrzymywanie środków, za wyjątkiem miesiąca czerwca, w którym - w ramach obu rozdziałów - przekazano około trzykrotnie razy więcej środków aniżeli we wcześniejszych miesiącach. Dotacja w terminie od jednego do maksymalnie czterech dni była przekazywana przez UMWL do ROPS.

Zwrotu niewykorzystanych środków (w rozdziałach: 85212 – 17,1 tys. zł, 85226 – 31,6 tys. zł) dokonano w dniu 7 stycznia 2014 r., tj. zgodnie z art. 168 ust. 6 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 355)

Dyrektor ROPS wyjaśnił, że zwrot środków miał miejsce z następujących przyczyn:

- odstąpienia od wypłacenia pracownikom nagród uznaniowych za 2013 r. (rozdział 85212 oraz 85226),
- oszczędności przetargowych oraz długotrwałego zwolnienia lekarskiego i pobierania zasiłku chorobowego płatnego przez ZUS jednej z pracownic Ośrodka Adopcyjnego w Gorzowie Wlkp. (rozdział 85226).

(dowód: akta kontroli str. 183)

Ze sprawozdań z działalności ośrodków adopcyjnych w Zielonej Górze oraz Gorzowie Wlkp. wynika m.in., że w 2013 r. ośrodki te:

- przeprowadziły: 51 wywiadów adopcyjnych u kandydatów do przysposobienia, 103 badania psychologiczne z kandydatami do przysposobienia oraz 83 rozmowy wstępne, informacyjne dla par o możliwościach przysposobienia dziecka,
- wg stanu na dzień 31 grudnia w województwie na przysposobienie dziecka oczekiwało 68 rodzin zakwalifikowanych do przysposobienia dziecka,
- przysposobionych zostało 61 dzieci,
- udzielono wsparcia psychologiczno-pedagogicznego 587 rodzinom.

(dowód: akta kontroli str. 209-216)

Sposób realizacji zadania z zakresu świadczeń rodzinnych szczegółowo został opisany w punkcie 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

Województwo Lubuskie nie dochodziło w 2013 r. dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w postępowaniu sądowym¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 292-296)

¹⁷ W dniu 20 września 2013 r. Konwent Marszałków Województw RP podjął stanowisko (Nr 21/2013/K-P) w sprawie niedofinansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorządy województw. Przeprowadzona ogólnokrajowa analiza mająca na celu określenie rzeczywistych kosztów realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz poziomu ich finansowania z budżetu centralnego wykazała, że w zależności od konkretnego województwa procent kwoty niedoboru osiąga całkowicie odmienne wartości – stosunek ów oscyluje od 46% do ponad 80%, co może oznaczać, że mechanizm uruchamiania przez wojewodę dotacji celowych funkcjonuje niejednolicie i nie jest zapewniony transparenty system finansowania w skali całego kraju. W województwie lubuskim niedobór w stosunku do poniesionych kosztów wyniósł w 2012 r. – 72%, a w 2013 r. – 66%.

2.2. Realizacja przez Województwo zadań, o których mowa w art. 23a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W myśl art. 21 ustawy o świadczeniach rodzinnych, samorząd województwa realizuje zadania w zakresie świadczeń rodzinnych jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Do zadań tych należy:

- 1) pełnienie funkcji instytucji właściwej w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
- 2) wydawanie decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

Szczegółowe zasady postępowania zostały unormowane w art. 23a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Od dnia 21 maja 2012 r.¹⁸ ww. zadania realizował Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej. W dniu 10 sierpnia 2012 r. Marszałek upoważnił dyrektora ROPS do prowadzenia postępowań administracyjnych, w tym wydawania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 4-8, 9-10)

W 2013 r. dyrektor ROPS wydał 872 decyzje w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych, tj. o 44 więcej niż w 2012 r. i o 451 więcej niż w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 11-66)

Zaplanowane na 2013 r. wydatki budżetu państwa w rozdziale 85212 wynosiły 690 tys. zł, z czego wydatkowano 672,9 tys. zł¹⁹. Otrzymana kwota dotacji pozwoliła w całości sfinansować realizację zadania. Obsługa koordynacji świadczeń rodzinnych była realizowana średniorocznie przez 8,7 etatu²⁰, a koszt wynagrodzeń wyniósł 395,8 tys. zł. Biorąc pod uwagę liczbę decyzji wydanych w zakresie świadczeń rodzinnych obsługa jednej sprawy w zakresie świadczenia rodzinnego kosztowała w 2013 r. 772 zł, w 2012 r. – 812 zł, a w 2011 r. – 1097 zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-66)

Badanie losowo wybranych 5% (44) decyzji w sprawie świadczeń rodzinnych z 847 wydanych w 2013 r. wykazało, że decyzje wydawane były:

- terminowo, zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Kpa)²¹, a w razie konieczności przedłużenia postępowania strona każdorazowo była o tym fakcie informowana, w myśl art. 36 Kpa,
- na podstawie kompletnych wniosków, a w razie braków w dokumentacji każdorazowo wzywano stronę do uzupełnienia,
- w sposób zasadny, zgodnie z ustalonymi kryteriami przewidzianymi dla danego rodzaju świadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 68-72)

¹⁸ Nr XXIV/224/12.

¹⁹ W 2011 r. koszt obsługi wyniósł 462.506 zł, a w 2012 r. – 606.983 zł.

²⁰ W 2011 r. - 8,92 etatu i 2012 r. – 8,58.

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

W 2013 r. wniesiono odwołania od siedmiu decyzji dyrektora ROPS do samorządowego kolegium odwoławczego²², z których cztery zostały utrzymane w mocy, a trzy zostały uchylone do ponownego rozpatrzenia²³.

(dowód: akta kontroli str. 73)

Zgodnie z art. 23a ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych, marszałek województwa ustala i dochodzi zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W pierwszej kolejności, kwoty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych ustalone ostateczną decyzją podlegają potrąceniu z wypłacanych świadczeń rodzinnych. Gdy nie ma takiej możliwości nienależnie pobrane świadczenia rodzinne podlegają egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 30 ust. 6 i 7 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

W 2013 r. dyrektor ROPS wydał 183 decyzje w sprawie nienależnie pobranych świadczeń obejmujących kwotę 235,5 tys. zł, z czego 23,6 tys. zł zostało umorzonych na podstawie art. 23a ust. 10 ustawy o świadczeniach rodzinnych²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 11-66)

W ROPS brak było danych dotyczących dokonanych zwrotów nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych.

Pytana o stan zaawansowania egzekucji kwot nienależnie pobranych kierownik wydziału koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego w ROPS wyjaśniła: *zgodnie z wydanymi decyzjami w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, osoby wobec których wydano taką decyzję mają obowiązek dokonania zwrotu świadczeń na rachunek Ośrodka Pomocy Społecznej, który wypłaca świadczenia rodzinne. W sytuacji gdy OPS powiadamia nas o braku wpłaty, ROPS występuje do instytucji zagranicznej o potrącenie nienależnie pobranych świadczeń z aktualnie wypłacanych świadczeń zagranicznych i przekazanie ich na konto OPS. Jednak ROPS nie uzyskuje informacji na temat zwrotów ze wszystkich OPS-ów województwa lubuskiego, stąd nie posiadamy pełnych danych dotyczących dokonanych zwrotów nienależnie pobranych świadczeń oraz kwot nieuiszczonych.*

(dowód: akta kontroli str. 74)

Zgodnie z art. 30 ust. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych, kwoty świadczeń rodzinnych nienależnie pobrane, podlegają zwrotowi łącznie z ustawowymi odsetkami na rachunek bankowy *wskazany przez organ właściwy*.

W 2013 r. ROPS nie wystawił żadnych upomnień ani tytułów egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 11-66)

Dyrektor departamentu infrastruktury społecznej, sprawujący nadzór na działalnością ROPS²⁵, wyjaśnił m.in., że:

²² W 2011 r. nie wnoszono odwołań do SKO, a w 2012 r. wniesiono trzy, w wyniku których jedna decyzja została utrzymana w mocy, jedna decyzja została zmieniona przez ROPS we własnym zakresie (strona wniosła nowe dowody w sprawie) oraz jedną decyzję uchylono z powodu braku w aktach sprawy pocztowego potwierdzenia odbioru przez stronę decyzji Wójta Gminy.

²³ Jedna decyzja uchylona z powodu braku tłumaczenia dokumentacji instytucji niemieckiej załączonej do akt sprawy przez tłumacza przysięgłego oraz brak analizy ustawodawstwa niemieckiego w zakresie świadczeń rodzinnych, dwie – z powodu zawarcia w jednej decyzji orzeczenia o uznaniu świadczeń za nienależnie pobrane oraz wezwania strony do zwrotu.

²⁴ Odpowiednio: w 2011 r. wydano 89 decyzji w sprawie nienależnie pobranych świadczeń obejmujących kwotę 101.225 zł, z czego 15.595 zł zostało umorzonych, a w 2012 r. wydano 171 decyzji w sprawie nienależnie pobranych świadczeń obejmujących kwotę 202.043 zł, z czego 14.356 zł zostało umorzonych.

²⁵ §18 pkt 42 regulaminu organizacyjnego Urzędu (dostępny na stronie <http://www.bip.lubuskie.pl/akty/20/typ/>).

- samorząd województwa lubuskiego otrzymuje środki finansowe jedynie na pokrycie kosztów zatrudnienia 9 osób oraz innych kosztów (zakup materiałów biurowych, koszty wysyłki, wynajmu pomieszczeń),
- w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych przekazywanych do LUW brak jest zapisu o konieczności wykazywania odzyskanych świadczeń nienależnie pobranych, a jedynie kwoty ustalonych nienależnie pobranych świadczeń. Taki obowiązek leży natomiast po stronie organu właściwego (tj. wójta, burmistrza, prezydenta), dlatego też – w ocenie dyrektora – należy wnioskować, że na tym organie ciąży obowiązek informowania marszałka województwa o dokonaniu przez dłużnika wpłaty lub jej braku,
- działający z upoważnienia Marszałka, dyrektor ROPS wystąpi do organów właściwych o przekazanie informacji dotyczących spłaty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych wynikających z prawomocnych decyzji Marszałka Województwa Lubuskiego.

(dowód: akta kontroli str. 77-78)

Dodatkowo ustalono, że spośród 183 decyzji wydanych w sprawach nienależnie pobranych świadczeń w 147 decyzjach (80,3%), w których orzekano o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane, jednocześnie nakazywano zwrot nienależnie pobranego świadczenia, choć art. 30 ustawy o świadczeniach rodzinnych w ust. 3 definiuje pojęcie decyzji ustalającej nienależnie pobrane świadczenia, a w ust. 5 odrębnej decyzji o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 437-440, 452)

W świetle orzecnictwa sądów administracyjnych decyzja taka obarczona jest istotną wadą, która uniemożliwia ich funkcjonowanie w obrocie prawnym²⁶.

Dyrektor ROPS wyjaśnił, że „(...) art. 30 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych wprost nie daje jednoznacznej interpretacji co do formy zakończenia postępowania w sprawie nienależnie pobranych świadczeń, a co za tym idzie ich zwrotu. Zdaje się więc dopuszczalne wydawanie jednej decyzji zawierającej zarówno uznanie świadczeń rodzinnych za nienależnie pobrane oraz nakazanie ich zwrotu.”

(dowód: akta kontroli str. 437-438)

Zdaniem NIK, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów oraz wyżej wskazanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, niedopuszczalna jest praktyka orzekania w przedmiocie zwrotu świadczenia nienależnego, bez uprzedniej ostatecznej decyzji uznającej dane świadczenie za nienależnie pobrane. Dopiero zatem, gdy decyzja uznająca dane świadczenie za nienależnie pobrane stanie się ostateczna, można mówić o takim świadczeniu jako nienależnie pobranym i w efekcie nakazywać jego zwrot. Nie jest natomiast możliwe orzekanie o tych sprawach równocześnie, w jednej decyzji.²⁷

(dowód: akta kontroli str. 445-446)

²⁶ Np. wyrok NSA z dnia 22.07.2010 r., sygn.. I OSK 619/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 05.03.2013, III SA/Kr 1113/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16.11.2012 r., wyrok WSA w Krakowie z dnia 21.03.2012 r., wyrok WSA w Bydgoszczy z 5.01.2012 r.

²⁷ Stanowisko NIK potwierdza opinia wyrażona w założeniach projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 26 listopada 2013r., w których również zauważa się, że w obecnym stanie prawnym ustawodawca posługując się dwoma odmiennymi pojęciami dokonał rozgraniczenia pomiędzy decyzją ustalającą należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, a decyzją o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń. W związku z powyższym „proponuje się ujednoczenie terminologii użytej w art. 30 ust. 3 i 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych w odniesieniu do wydawania decyzji w zakresie świadczeń nienależnie pobranych, tak by ustalenie ww. należności wraz z obowiązkiem ich zwrotu następowało w jednej decyzji administracyjnej.” Projekt ten został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 stycznia 2014 r.

W 2013 r. Urząd nie obejmował zagadnień w zakresie świadczeń rodzinnych kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 79-88, 327)

2.3. Melioracje wodne.

Utrzymanie na koszt Skarbu Państwa urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz gospodarowanie, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, gruntami pokrytymi wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa należało do zadań LZMiUW, będącego jednostką budżetową samorządu województwa (§11 statutu)²⁸.

Najistotniejsze analizy dotyczące efektów finansowania, za pośrednictwem dotacji celowej z budżetu państwa, zadań z zakresu utrzymania urządzeń melioracyjnych oraz konserwacji rzek i kanałów wodnych sporządzane były przez LZMiUW. Przygotowano m.in. następujące dokumenty:

- *Utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych i wód publicznych w województwie lubuskim*²⁹; w dokumencie wskazano na liczne problemy związane z utrzymaniem ww. urządzeń, tj.: zaniedbania i nieprawidłowości w zapisach ewidencyjnych (rozgraniczenia, wyznaczanie linii brzegowych itp.) gruntów prowadzonych przez starostów, przypisanie wód publicznych różnym organizacjom i jednostkom, w tym samorządom terytorialnym, które nie powinny administrować tymi wodami, nieaktualny stan ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów, przypisanie w ewidencji geodezyjnej Marszałkowi Województwa rowów melioracyjnych, które zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁰, stanowią zasób Skarbu Państwa i powinny być administrowane przez starostów (konieczność uaktualnienia ewidencji), kosztowny obowiązek przeprowadzania okresowych kontroli sprawdzenia stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych, budowli ziemnych i hydrotechnicznych, co najmniej raz na 5 lat, wynikający z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

We *Wnioskach* stwierdzono m.in., że nakłady finansowe na utrzymanie, remonty i eksploatację urządzeń melioracji wodnych podstawowych są stanowczo niedostateczne i zabezpieczają jedynie 10-20% potrzeb. Brak systematycznej konserwacji spowoduje zwiększenie ilości urządzeń wymagających odbudowy, a niedrożność wód publicznych będzie powodowała ze strony użytkowników dalsze roszczenia dotyczące wypłaty odszkodowań za utracone plony. Efektem złego stanu technicznego urządzeń hydrotechnicznych jest pogarszanie się z roku na rok zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa.

(dowód: akta kontroli str. 274-290)

- *Ocena wałów przeciwpowodziowych rzek i kanałów województwa lubuskiego na podstawie przeglądu przeprowadzonego jesienią 2013 r.*³¹; w dokumencie zawarto ocenę, iż stan techniczny wałów stwierdzony po przeglądzie jesiennym 2013 r. w porównaniu do dokonanego jesienią 2012 r. uległ poprawie bowiem: jesienią 2012 r. w stanie dobrym – nie zagrażającym bezpieczeństwu znajdowało się 204,077 km, tj. 24,95% ogólnej długości wałów

²⁸ Treść statutu LZMiUW dostępna na stronie http://melioracja.lubuskie.pl/download/statut_LZMiUW.pdf.

²⁹ Dokument sporządzony w sierpniu 2013 r. w związku z sesją rolną Sejmiku Województwa Lubuskiego.

³⁰ Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

³¹ Sporządzana w oparciu o Wytyczne przeprowadzania przeglądów stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych i sposobu ich dokumentowania określone przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

przeciwpowodziowych w województwie, a jesienią 2013 r. – 298,364 km, tj. 36,48%, w stanie mogącym zagrazać bezpieczeństwu było 406,798 km (49,74%), a w 2013 r. – 382,856 km (46,81%), zaś do obwałowań o stanie zagrażającym bezpieczeństwu zaliczono 207,013 km (25,31%), a w 2013 r. – 136,668 km, tj. 16,71%³².

W dokumencie zawarto również *Uwagi i Wnioski* o m.in. następującej treści: powodem niezadawalającego stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych są m.in. niewystarczające środki finansowe na utrzymanie i konserwację wałów oraz budowli wałowych, prace związane z remontami dróg dojazdowych i przywałowych nie są wykonywane, nie wykonywane corocznego koszenia na całej długości wałów przyczynia się do ich zarastania krzewami i drzewami. Ochrona przed powodzią na zaniedbanych wałach jest utrudniona, a niekiedy nawet niemożliwa.

(dowód: akta kontroli str. 252-271)

Dyrektor Departamentu Rolnictwa w odniesieniu do sformułowanych wniosków wyjaśnił, że ich realizacja zależna jest od możliwości finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 232-233)

- *Zamierzenia inwestycyjne w zakresie melioracji wodnych podstawowych i zabezpieczenia przeciwpowodziowego planowane do realizacji w latach 2014-2023*; w dokumencie, poza wymienieniem zadań i wartości już zrealizowanych, określono m.in. zakres i szacunek wartości zamierzeń inwestycyjnych, tj.:

- obwałowania przeciwpowodziowe (128,10 km wałów przeciwpowodziowych) – 722,64 mln zł,

- odbudowa rzek i kanałów (172,04 km rzek i kanałów) – 160,92 mln zł,

- przepompownie (9 obiektów) – 84,3 mln zł,

Łączna szacunkowa wartość zaplanowanych w latach 2014-2023 robót inwestycji melioracyjnych wynosi 967,85 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 238-251)

Stan urządzeń melioracyjnych oraz konserwacji rzek i kanałów wodnych w województwie poprawił się o następujące wskaźniki³³:

- stan ewidencji zmeliorowanych użytków rolnych z 176.126 do 179.946 ha,
- teren zabezpieczony przed powodzią z 129,865 do 129,905 km²,
- udział długości wałów przeciwpowodziowych w stanie niewymagającym modernizacji w długości wałów ogółem spadł z 46 do 39,5%,
- udział urządzeń melioracyjnych liczących ponad 40 lat spadł z 71,74 do 67,56%,
- stopień zużycia urządzeń melioracyjnych spadł z 69,84 do 68,33%.

³² Stosuje się trzystopniową skalę: 1) Wały wymagające tylko bieżącej konserwacji poprzez dwukrotne wykoszenia porostu roślinnego korony i skarp z ewentualnym rozsypaniem kretowisk zaliczono do stanu dobrego – niezagrażającemu bezpieczeństwu; 2) Wały posiadające stopień zagęszczenia 0,50 - 0,36, na których występują lokalne przesiąki wody i lokalne zakrzaczenia skarp i stopy wału oraz niewielkie zaniżenia korony zakwalifikowano do stanu mogącemu zagrazić bezpieczeństwu. Wymagają konserwacji przy zwiększonych już wydatkach; 3) Stan zagrażający bezpieczeństwu - to wały o niskim stopniu zagęszczenia (poniżej 0,36), znacznym zaniżeniu korony z licznymi przesiawkami spowodowanymi różnorodnością wbudowanych gruntów, norami bobrów, lisów i innej drobnej zwierzyny polnej i leśnej oraz zadrzewione i zakrzaczone. Wały o stanie technicznym złym zakwalifikowano do inwestycyjnej modernizacji i odbudowy.

³³ W odniesieniu do roku 2011.

Natomiast użytki rolne wymagające odbudowy wzrosły z 17,5 do 19,2%.

(dowód: akta kontroli str. 386)

W odniesieniu do roku 2011 kwota przekazywanej dotacji w rozdziale 01008 spadła z 65.649,7 tys. zł do 61.186,3 tys. zł, a wartość wydatków inwestycyjnych z 43.109,1 tys. zł do 39.310 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 387-388)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Nie monitorowano stanu zwrotów nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, co uniemożliwiało rzetelną realizację obowiązku dochodzenia zwrotu tych świadczeń, nałożonego na Marszałka Województwa w art. 23a ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych,

2) W 147 decyzjach spośród 183, w których orzekano o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane jednocześnie nakazywano zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, pomimo iż decyzja uznająca dane świadczenie za nienależne nie była ostateczna.

3. Sprawozdawczość budżetowa.

Opis stanu
faktycznego

Urząd sporządził sprawozdania Rb-50 kwartalne o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za II i IV kwartał 2013 r. Sprawozdanie Rb-50 za IV kwartał 2013 r. sporządzono w sposób prawidłowy i rzetelny w dniu 6 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 390-409, 410-431)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4. Płatności i dotacje celowe na realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich w ramach zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

Opis stanu
faktycznego

Województwo nie było beneficjentem projektów finansowanych z udziałem środków europejskich w dziale 852, wystąpiło natomiast w takiej roli w związku z realizacją projektów w ramach działu 010 rozdział 01008 *Melioracje wodne*. I tak, w 2013 r. zostały zakończone bądź pozostawały w realizacji dwa projekty o łącznej wartości 16.364,7 tys. zł współfinansowane z LRPO z kwotą dofinansowania 11.082,6 tys. zł³⁴ oraz 14 projektów o łącznej wartości 168.473,3 tys. zł realizowanych w ramach PROW z kwotą dofinansowania 98.622,6 tys. zł³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 90, 358-361)

Szczegółowemu badaniu poddano dwa projekty („Kanał Borkowski-Głuchowski-Klenica-przebudowa i odbudowa kanałów etap I” oraz „Urad III-odbudowa-modernizacja przepompowni melioracyjnej”), których wydatki kwalifikowalne zostały

³⁴ Łączna kwota kwalifikowalna projektu – 13.038.326 zł.

³⁵ Łączna kwota kwalifikowalna projektu – 131.134.315 zł.

ustalone na kwotę 25.524,6 tys. zł, co stanowi 17,9% wydatków kwalifikowalnych wszystkich realizowanych w 2013 r. projektów. W wyniku analizy stwierdzono, że:

- projekty realizowane były zgodnie z zestawieniami rzeczowo-finansowymi określonymi w decyzjach o dofinansowaniu,
- po zakończonych etapach prac, określonych w zestawieniach rzeczowo-finansowych, składano wnioski o płatność, które po uwzględnieniu uwag o charakterze formalnym departamentu PROW, zostały zaakceptowane a wnioskowane kwoty zostały przyznane. Zestawienia rzeczowo-finansowe nie wyznaczały mierników realizacji i rozliczenia według stanu na dzień 31.12.2013 r.,
- środki finansowe wpływały do LZMiUW terminowo i, w ujęciu rocznym, w kwotach zgodnych z decyzjami Marszałka Województwa w sprawie współfinansowania wykonywania urzędzeń melioracji wodnych podstawowych z publicznych środków wspólnotowych, wydanych w uzgodnieniu z Wojewodą Lubuskim, po uwzględnieniu przesyłanych do Wojewody *Planów inwestycyjnych* sporządzanych przez LZMiUW na kolejne lata na potrzeby PROW,
- środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz były terminowo rozliczane, zgodnie z wydanymi decyzjami zmieniającymi,
- założone cele projektów są realizowane, stosownie do harmonogramu wynikającego z zestawień rzeczowo-finansowych stanowiących załączniki do wydanej przez Marszałka decyzji w sprawie przyznania pomocy finansowej³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 362-363)

Badanie prawidłowości wydatkowania środków poniesionych w 2013 r. w zakresie realizacji projektu „Urad III-odbudowa-modernizacja przepompowni melioracyjnej”³⁷, którego wartość całkowitą określono na 23.482.407 zł, w tym wydatki kwalifikowalne - 17.824.354, a kwotę dofinansowania na 13.368.265 zł, nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 364-368)

Ustalono ponadto, że na realizację działania - *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, schemat II – Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi* w ramach PROW dla województwa lubuskiego przyznany został limit środków na inwestycje melioracyjne w wysokości 36.077.580 eu (ok.158.808,7 tys. zł³⁸) z ostatecznym terminem wykonania na dzień 30 czerwca 2015 r.

W listopadzie 2013 r. przeprowadzający w UMWL oraz LZMiUW kontrolę z ramienia LUW sygnalizowali, że „z limitu do końca 2013 r. zostanie wykorzystane tylko 111.963 tys. zł w związku z powyższym zachodzi poważna obawa, że przyznany limit dla województwa lubuskiego na inwestycje melioracyjne nie zostanie w pełni wykorzystany do dnia 30 czerwca 2015 r.”

(dowód: akta kontroli str. 369-375)

³⁶ Wg stanu na 31.12.2013 r. w odniesieniu do inwestycji „Kanał Borkowski (...)”; zakończono roboty budowlano-montażowe, nadzór autorski i inwestorski. Inwestycja polegała na odbudowie i przebudowie kanałów Głuchowskiego, Ulgi i Borkowskiego (ok.15 km). Do zrealizowania pozostało uregulowanie spraw własnościowych gruntów - 15 działek spośród 143 wykupionych. W zakresie inwestycji „Urad III (...)” Odbudowa i modernizacja przepompowni melioracyjnej na dzień 31.12.2013 r. w ujęciu rzeczowym została wykonana w ok. 60%.

³⁷ Realizowanego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Oś 1 – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, Działanie – Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, Schemat II-Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi.

³⁸ W zależności od obowiązującego kursu.

Dyrektor Departamentu Rolnictwa wyjaśnił, że „po złożeniu 25 wniosków o dofinansowanie inwestycji na dzień 31 grudnia 2013 r. całkowity limit środków kwalifikowalnych (ok.157.765 tys. zł) w ramach ww. działania został przekroczony w związku z tym nie ma możliwości kolejnych wniosków o dofinansowanie. Środki w wysokości ok. 30 mln zł zostaną zwolnione do limitu po aktualizacji decyzji o dofinansowaniu po zmianach poprzetargowych dla zadań (...)”

(dowód: akta kontroli str. 379-380)

Ustalono, że w ramach ogłoszonego naboru (17 stycznia - 28 luty 2014 r.) dla przedmiotowego działania złożono dodatkowo cztery wnioski o dofinansowanie, a w planowanym naborze w okresie 15 maj – 30 czerwca 2014 r. zostaną zgłoszone dwa kolejne wnioski.

Dyrektor Rolnictwa zadeklarował, że poczynione zostaną wszelkie starania, aby środki przyznane na realizację inwestycji melioracyjnych dla województwa lubuskiego były w łącznej perspektywie lat 2007-2013 w pełni wykorzystane w terminie do końca czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 380, 384)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Wykorzystanie przez LZMiUW środków w ramach dostępnej jeszcze w aktualnej perspektywie finansowej alokacji w działaniu *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa*, schemat II *Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi* w ramach PROW, jest jednym z najważniejszych zadań przed jakim stoi województwo lubuskie. Wykorzystanie tych środków pozwoliłoby na realizację najistotniejszych, a zarazem niezbędnych z punktu widzenia zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa inwestycji melioracyjnych. W tym zakresie zasadne jest zintensyfikowanie nadzoru Urzędu nad LZMiUW.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

1) Monitorowanie stanu zwrotów nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, co umożliwi rzetelną realizację obowiązku dochodzenia zwrotu tych świadczeń, nałożonego na Marszałka Województwa w art. 23a ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych;

2) Wydawanie decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia po uzyskaniu waloru ostateczności przez orzeczenie o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

³⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków i
uwagi

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych i uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, dnia 19 marca 2014 r.

Kontroler
Beata Jakubowska
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis