



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia04.2011r.

P/10/007

LBY-4100-01-02/2011

**Sz. P.
Franciszek Złotnikiewicz
Dyrektor Kujawsko-Pomorskiego
Zarządu Melioracji i Urządzeń
Wodnych
we Włocławku**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy skontrolowała Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku, zwany dalej „Zarządem Melioracji.”, (lub K-PZMiUW).

Kontrolą objęto powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 29.03.2011 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia działania Zarządu Melioracji w zakresie pozyskiwania dochodów budżetowych oraz wykorzystania środków budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.

W efekcie podejmowanych działań zrealizowano planowane dochody i wydatki, a powyższą ocenę uzasadniają przedstawione niżej ustalenia, uwagi i oceny cząstkowe:

¹ Dz. U. z 2007r., nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. Kontrola wykazała, że K-PZMiUW wykonał w 2010 r. dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w wysokości ogółem 138,9 tys. zł, w tym:

- w dziale 010 - Rolnictwo i łowiectwo, rozdział 01008 – Melioracje wodne: - dochody przy planie - 15,0 tys. zł, wykonano w ogólnej kwocie 138,4 tys. zł, (tj. ponad dziewięciokrotnie więcej),
- w dziale 758 - Różne rozliczenia, rozdział 75814 - Różne rozliczenia finansowe, § 0910 odsetki od nieterminowych wpłat podatków i opłat uzyskano nieplanowane dochody w kwocie 0,5 tys. zł.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane przez służby finansowo-księgowe Zarządu Melioracji w zakresie prowadzenia ewidencji, odprowadzania, windykacji i sprawozdawczości z wykonanych dochodów, a w szczególności:

- prowadzona w K-PZMiUW ewidencja finansowo-księgowa oraz ewidencja analityczna osób zalegających z płatnościami, była zgodna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami oraz umożliwiała ich pełną identyfikację m.in.: w zakresie rodzaju, okresu jak i kwot zaległości (według podziałek klasyfikacji budżetowej). Ewidencja pozwala także na ustalenie danych o podmiotach, wymiarze przypisanych im należności z tytułu opłat, kwotach i terminach zaległości oraz podjętych działaniach windykacyjnych (wykazy upomnień i tytułów wykonawczych);

- zaległości w dochodach na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosły 11,7 tys. zł (7,8% wielkości należności ogółem) i występowały u 28 dłużników, z czego w 27 przypadkach były to osoby fizyczne oraz 1 osoba prawna. Zaległości wobec budżetu państwa były objęte terminowo wystawianymi upomnieniami, a następnie tytułami wykonawczymi. W wyniku podejmowanych w 2010 r. działań windykacyjnych, z ogółu zaległości z 2009 r. – 10,6 tys. zł, wyegzekwowano kwotę 10,0 tys. zł (94,4 %). Było to skutkiem wysłania 33 upomnień i 27 tytułów wykonawczych;

- nie stwierdzono przypadków niepodjęcia w 2010 r. działań windykacyjnych, opóźnień lub zwłoki w ich podejmowaniu, które skutkowały przedawnieniem należności.

- zgodnie z ewidencją księgową sporządzano sprawozdania z wykonanych dochodów (Rb-27ZZ);

- uzyskane dochody budżetu państwa terminowo odprowadzono na subkonto dochodów Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

3. Kontrola nie wniosła zastrzeżeń do sposobu planowania i wydatkowania przez K-PZMiUW środków z dotacji budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami (z zakresu melioracji i gospodarki wodnej).

W badanym okresie odnotowano wzrost wydatków ogółem z 10.325,1 tys. zł w 2009 r. do 34.148,1 tys. zł w 2010 r., tj.: ponad trzykrotnie - przy planie po zmianach 34.622,0 tys. zł. Przyczyną tego stanu był m.in.:

- wzrost dotacji w rozdziale 01008 - melioracje wodne, z 7.025,1 tys. zł w 2009r. do 19.938,1 tys. zł w 2010r. (przy planie po zm. – 20.412,0 tys. zł) – wzrost ten nastąpił głównie w związku z uzyskaniem w 2010 r. współfinansowania zadań środkami europejskimi w ramach „Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013” – zwanego dalej „PROW”.
- wzrost dotacji w rozdziale 01078 - usuwanie skutków klęsk żywiołowych, z 3.000,0 tys. zł w 2009 r. do 14.000,0 tys. zł w 2010 r.

4. Szczegółowa kontrola poniesionych wydatków w ww. rozdziałach, którą objęto realizację zadań o wartości 14.404,4 tys. zł, (tj. 42,4 % otrzymanych środków), nie wykazała nieprawidłowości. Stwierdzono m.in., że:

- otrzymane środki finansowe wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem na realizację zadań ujętych w planie rzeczowo-finansowym K-PZMiUW,
- zadania były realizowane w terminach określonych umowami.

5. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do sposobu wyboru wykonawców robót i stosowania postanowień ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych², zwanej dalej „PZP”, a w szczególności:

- wszystkie postępowania przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego,
- zamawiający sporządził roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach (art. 98 PZP),
- w każdym z badanych przypadków, zgodnie z art. 19-21 PZP została powołana komisja przetargowa,

² Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

- prowadzono analizy dla oceny potrzeb i zakresu robót będących przedmiotem zamówienia oraz wraz z przewidywanymi efektami określano je w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ),
- badane SIWZ zawierały elementy określone w art. 36 PZP,
- w K-PZMiUW ustanowiono wewnętrzne procedury udzielania zamówień publicznych, których przestrzegano w badanych przypadkach,
- zgodnie z wybraną ofertą zawierano umowy, a następnie terminowo regulowano zobowiązania wobec kontrahentów.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przestrzeganie przez Zarząd Melioracji, jako beneficjenta zasad wykorzystania środków finansowych w zakresie udzielonego wsparcia i współfinansowania realizacji zadań statutowych środkami europejskimi w ramach „PROW”.

W badanym okresie realizowano 11 zadań inwestycyjnych oraz 4 dokumentacje. Na realizację zadań w ramach PROW w 2010r. wydatkowano ogółem 14.065,8 tys. zł, w tym 8.574,1 tys. zł ze środków UE; 5.420,7 tys. zł z budżetu państwa i 71,0 tys. zł dotacji WFOŚiGW w Toruniu.

Do końca 2010 r. zgodnie z zawartymi umowami zakończono realizację 2 zadań inwestycyjnych, a terminy zakończenia pozostałych 9 przewidziane były na 2011 r.

Wysokość finansowania zadań w 2010 r. ustalano protokołami odbioru (lub zaawansowania robót), w których wyszczególniano odebrane roboty, oceniono ich jakość i zgodność z projektem technicznym.

Terminowa i kompletna była także przygotowywana przez Zarząd Melioracji dokumentacja sprawozdawcza, przedkładana Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego w zakresie udzielonego wsparcia.

7. NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Kierownictwo K-PZMiUW w zakresie pozyskiwania budżetowych i pozabudżetowych środków finansowych dla poprawy stopnia pokrycia potrzeb dotyczących realizacji zadań statutowych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Poza opisanym wyżej ponad trzykrotnym wzrostem wydatków budżetowych w 2010 r. (w stosunku do 2009 r.) w badanym okresie uzyskano 2.881,5 tys. zł dotacji z WFOŚiGW w Toruniu.

8. Pozytywną ocenę uzyskano także w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych z poprzedniej kontroli NIK przeprowadzonej w 2009 r. w zakresie powiązania budżetu Zarządu Melioracji z budżetem państwa. Stwierdzono wykonanie wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z 27.03.2009 r.
9. Poza opisanymi wyżej zagadnieniami, które oceniono pozytywnie, kontrola ujawniła występowanie obszarów, do których realizacji Najwyższa Izba Kontroli wnosi zastrzeżenia. W ocenie NIK nie spowodowały one jednak negatywnych skutków dla budżetu. Dotyczyło to:

9.1. Funkcjonowania w K-PZMiUW kontroli zarządczej:

Kontrola wykazała, że pomimo faktu uregulowania zarządzeniem nr 13/2010 Dyrektora K-PZMiUW z 7 lipca 2010 r. sposobu i procedur przeprowadzania kontroli zarządczej w jednostce, M.W. – były Dyrektor Zarządu Melioracji nie wyegzekwował od: zastępcy dyrektora, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych oraz pracowników na stanowiskach samodzielnych opracowania rocznego planu pracy oraz planu kontroli, wymaganych postanowieniami § 6 i 11 załącznika nr 1 do ww. zarządzenia. Jako przyczyny tego stanu, podano wzmożoną pracę służb merytorycznych w związku z usuwaniem skutków powodzi w 2010 r., a także wprowadzenie do planu finansowego jednostki szeregu zmian, co skutkowało zaangażowaniem w zakresie wykorzystania przyznaných środków budżetowych.

Pomimo powyższego Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pozostałe elementy funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce, a w szczególności wprowadzenie uregulowań wewnętrznych uwzględniających postanowienia wynikające z Komunikatu Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³.

W wyniku ustaleń kontroli NIK, (w trakcie jej trwania) Pan Dyrektor spowodował:

- opracowanie i zatwierdzenie planu kontroli zarządczej na 2011 r.,
- rozpoczęcie analizy wewnętrznych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie Zarządu Melioracji, m.in. w aspekcie ich aktualności i zgodności z przepisami prawa. Zgodnie z założeniami proces ten zamierzano zakończyć w pierwszej połowie 2011 r.

³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84

9.2. Braku prowadzenia ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów, o której mowa w art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁴. Do jej prowadzenia zobowiązane było 7 Biur Terenowych (BT) Zarządu Melioracji.

Na 7 rodzajów ewidencji określonych w załącznikach do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów⁵, prowadzono:

- zaledwie jeden we wszystkich BT,
- dwóch ewidencji (według załącznika nr 5 i 6) nie prowadzono w żadnym BT,
- pozostałych 4 ewidencji brakowało lub były w trakcie weryfikacji i kompletowania. Posiadano natomiast ww. ewidencję sporządzoną według obowiązującej przed wydanym rozporządzeniem Instrukcji Ministerstwa Rolnictwa z dnia 22 stycznia 1979 r.

Jako przyczyny tego stanu podawano m.in., że:

- skala oraz zakres zagadnienia i prac z tym związanych, wykraczają poza możliwości techniczne i kadrowe K-PZMiUW. Bezsukutecznie występowano z wnioskami do Marszałka Województwa o zabezpieczenie środków finansowych w planie jednostki na zatrudnienie pracowników dla prowadzenia ww. ewidencji,
- wpływ na powyższe ma brak zgodności stanu faktycznego z obowiązującym stanem prawnym własności gruntów w prowadzonej przez starostwa ewidencji gruntów i budynków, a także zmiany numerów geodezyjnych gruntów (działek), jak również podziały geodezyjne, które wymagają ciągłej weryfikacji w starostwach powiatowych i urzędach gmin.

Dla usprawnienia ww. prac podjęto od 2007 r. działania nad elektroniczną ewidencją wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów.

9.3. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zleciła Kujawsko-Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego (WINB) w Bydgoszczy przeprowadzenie kontroli prawidłowości realizacji przez Zarząd Melioracji zadań w zakresie utrzymania podstawowych urządzeń wodnych –

⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2005 r., Nr 7, poz.55

m.in. w aspekcie obowiązków zarządcy obiektów budowlanych, – o których mowa w rozdziale 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane⁶.

Z materiałów WINB wynika m.in., że dokonano kontroli 4 stacji pomp (z 29 ogółem posiadanych przez K-PZMiUW) i stwierdzono, że:

- istnieją nieprawidłowości dotyczące prowadzenia książki obiektu dla 2 stacji,
- wykonane były kontrole roczne na wszystkich obiektach i pięcioletnie w 3 z 4 badanych.
- stan techniczny i stan bezpieczeństwa 3 obiektów stacji pomp był dobry.

Uwagi do stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa odnotowano w pompowni „Przechowo”, gdzie w związku z powodzią 2010r. wystąpiło nadmierne osiadanie prawego przyczółka wlotu do komory pompowni, placu manewrowego i drogi.

Podobne zagrożenie stateczności budowli wystąpiło pod przepustem wałowym przy stacji pomp w Chełmnie, gdzie na skutek rozluźnienia gruntu nastąpiła filtracja wody pod przepustem wałowym przy stacji pomp.

Dla ww. obiektów sporządzono projekty techniczne ich naprawy. Do czasu zakończenia kontroli nie został jednak określony termin realizacji robót budowlanych objętych projektami (podjęto działania dla pozyskania środków finansowych oraz prowadzono ciągły monitoring stateczności budowli).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o:

- 1.** Kontynuowanie analizy wewnętrznych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie K-PZMiUW oraz dokonanie niezbędnych zmian i aktualizacji, w tym w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej.
- 2.** Zapewnienie zgodności działań kierownictwa K-PZMiUW oraz kierowników komórek organizacyjnych z postanowieniami wewnętrznych uregulowań prawnych w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej.
- 3.** Zintensyfikowanie działań podległych służb celem doprowadzenia ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów do wymogów Prawa wodnego i przepisów szczegółowych w tym zakresie.

⁶ Dz. U. z 2010r. Nr 243 poz. 1623

4. Kontynuowanie działań w zakresie pozyskiwania budżetowych i pozabudżetowych środków finansowych dla poprawy stopnia pokrycia potrzeb Zarządu Melioracji dotyczących realizacji zadań statutowych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.

5. Podjęcie działań zmierzających do usunięcia uchybień i nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli WINB, a w szczególności niezwłoczne wyeliminowanie potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych powstałych podczas powodzi w 2010r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.