



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach**

Kielce, dnia maja 2011 r.

**Pan
Janusz Kubiakowski
Dyrektor Świętokrzyskiego Zarządu
Melioracji i Urządzeń Wodnych
w Kielcach**

P/10/007
LKI-4100-02-02/2011

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 Kielcach przeprowadziła w Świętokrzyskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach (ŚZMiUW) kontrolę powiązań 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 kontroli podpisanym w dniu 1 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami, działalność Dyrektora ŚZMiUW w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- pobieranie w należnej wysokości i terminowe odprowadzanie dochodów budżetowych z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami;
- prowadzenie ewidencji analitycznej dłużników w sposób umożliwiających ich pełną identyfikację w zakresie rodzaju, okresu jak i kwot zaległości;
- niezwłoczne wystawienie tytułów wykonawczych dla czterech z pięciu dłużników zalegających z zapłatą dochodów budżetowych z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami;
- prawidłowe realizowanie zadań z zakresu administracji rządowej, dotyczących gospodarki wodnej;

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

- udzielenie wszystkich pięciu zbadanych zamówień publicznych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²;
- wprowadzenie systemu kontroli zarządczej, zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

Zastrzeżenia NIK dotyczą:

- nieuwzględnienia na etapie planowania dochodów z tytułu sprzedaży pozyskanego drewna, w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami;
- opieszałego wystawienia dłużnikom wezwań do zapłaty;
- niewystawienia tytułu wykonawczego dla dłużnika;
- niepodejmowania działań mających na celu uregulowanie zadłużenia trzech nieżyjących dłużników;
- nieterminowego aktualizowania danych w ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów;
- niezwrócenia na rachunek budżetu państwa niewykorzystanej dotacji celowej w wysokości 1.146,4 tys. zł;
- wykazywania nierzetelnych danych o wykorzystaniu dotacji otrzymanych z budżetu państwa w 2010 r., w informacjach przekazywanych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego.

1. Wykonując w 2010 r. zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów pokrytych wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz opłat melioracyjnych, ŚZMiUW zrealizował dochody w wysokości 45,5 tys. zł, co stanowiło 122% planu po zmianach.

Pozostałe zrealizowane dochody w wysokości 36,3 tys. zł były nieplanowane i zostały uzyskane z tytułu grzywien, mandatów i kar pieniężnych, odsetek, zwrotu nienależnie pobranej opłaty sądowej, ze sprzedaży składników majątkowych oraz ze sprzedaży pozyskanego drewna.

Z tytułu sprzedaży pozyskanego w latach 2007-2009 drewna, ŚZMiUW uzyskał roczne dochody w wysokości od 3 do 14 tys. zł. Zdaniem NIK, uzasadniało to potrzebę uwzględnienia przez ŚZMiUW, w planie finansowym zadań z zakresu administracji rządowej na 2010 r., dochodów z tego tytułu.

ŚZMiUW pobierał dochody w należytą wysokość i odprowadzał je na rachunek Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego, w terminach umożliwiających ich przekazanie, zgodnie z art. 255 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, na rachunek bieżący dysponenta części budżetowej.

2. Analiza zadłużenia w wysokości 4,7 tys. zł, stanowiącego 89% kwoty zaległości ogółem z tytułu użytkowania wieczystego oraz opłat melioracyjnych i dotyczącego 30 spośród 166 dłużników, wykazała że prowadzona przez ŚZMiUW ewidencja analityczna

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

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

umożliwiała identyfikację dłużników oraz tytułów, okresu i kwot zadłużenia. Badania kontrolne ww. próby zaległości wykazały, że:

- wezwania do zapłaty wystawiano w terminie od 89 do 306 dni od daty powstania zaległości za 2010 r.;
- siedmiu dłużnikom przesłano upomnienia za zwrotnym poświadczeniem odbioru, tj. zgodnie z § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴;
- dla czterech z pięciu dłużników, którym skutecznie doręczono upomnienia, tytuły wykonawcze wystawiono w terminie od 14 do 28 dni, a jednemu dłużnikowi, zalegającemu w wysokości 296,29 zł, nie wystawiono tytułu wykonawczego;
- nie prowadzono czynności windykacyjnych wobec zadłużenia w łącznej wysokości 388,70 zł, dotyczącego trzech nieżyjących dłużników, a także nie podejmowano innych działań mających na celu uregulowanie tych zaległości.

3. ŚZMiUW realizował, w imieniu Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, zadania z zakresu gospodarki wodnej, polegające m.in. na programowaniu, planowaniu i nadzorowaniu wykonywania szczegółowych i podstawowych urządzeń melioracji wodnych oraz na utrzymywaniu urządzeń melioracji wodnych podstawowych.

Plan wydatków na realizację w 2010 r. zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, został zwiększony, z kwoty 6.917 tys. zł do kwoty 80.528 tys. zł. Głównymi przyczynami zwiększenia planu wydatków była konieczność likwidacji szkód powstałych w wyniku powodzi oraz realizacja zadań inwestycyjnych w ramach środków otrzymanych z funduszy Unii Europejskiej.

Wydatki wykonane w dziale 010 *Rolnictwo i łowiectwo* wyniosły:

- w rozdziale 01008 *Melioracje wodne* – 15.032,3 tys. zł, co stanowiło 94,8% planu po zmianach;
- w rozdziale 01078 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* – 64.048,7 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach.

Niewykorzystane kwoty dotacji zostały zwrócone w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W dziale 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, rozdziale 75478 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* zrealizowano wydatki w wysokości 400 tys. zł, tj. zgodnie z planem po zmianach.

Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, wpływały na rachunek ŚZMiUW w terminach umożliwiających realizację tych zadań w 2010 r.

4. Szczegółowa analiza wykonywanych przez ŚZMiUW zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, wykazała że:

⁴ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

4.1. ŚZMiUW prowadził ewidencję wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów, zgodnie z art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵.

Kontrola NIK wykazała, że w przypadku konieczności dokonywania aktualizacji danych w tej ewidencji, nie dotrzymywano czternastodniowego terminu, określonego w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów⁶. Aktualizację czterech z pięciu wprowadzonych zmian danych, dokonano albo w terminie późniejszym od obowiązującego terminu albo dokonywano wpisów w sposób uniemożliwiający ustalenie daty wprowadzenia zmian.

4.2. ŚZMiUW realizował, w ramach rządowego *Programu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu górnej Wisły*, zadanie pn. *Zabezpieczenie przeciwpowodziowe doliny Kanału Strumień*.

4.3. W ramach dotacji celowej, otrzymanej w 2010 r. w wysokości 2.252,4 tys. zł na wykonanie dziewięciu dokumentacji projektowych, koniecznych do uzyskania pozwoleń budowlanych na realizację zadań w ramach *Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły* (dział 010, rozdział 01078, § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*), ŚZMiUW zrealizował osiem zadań.

Zadanie, dotyczące wykonania dokumentacji projektowej podwyższenia i rozbudowy prawego wału rzeki Wisły na odcinku *Huta Szkła w Sandomierzu – Koćmierzów*, za wynagrodzeniem w wysokości 290,4 tys. zł (brutto), nie zostało zrealizowane w całości, bowiem wykonawca nie wykonał projektu podziału nieruchomości.

W związku z niepełnym wykonaniem zakresu zadania przewidzianego w umowie, ŚZMiUW nie wypłacił wykonawcy, do końca 2010 r., części wynagrodzenia w wysokości 87,8 tys. zł. Kwotę tą pozostawiono na rachunku depozytowy ŚZMiUW.

4.4. W ramach dotacji, otrzymanej w 2010 r. w łącznej kwocie 30.000 tys. zł na likwidację szkód na urządzeniach melioracji wodnych podstawowych i rzekach na terenie województwa świętokrzyskiego (dział 010, rozdział 01078, § 4270 *Zakup usług remontowych*), realizowano m.in. dwa zadania, tj. *Wykonanie zabezpieczenia lewego wału rzeki Wisły w miejscowości Otoka gmina Łonów* – o wartości 1.596,5 tys. zł (brutto) oraz *Zabudowa wyrwy w lewym wale rzeki Wisły w miejscowości Winiary, gmina Dwikozy* – o wartości 3.178,2 tys. zł (brutto).

Do końca 2010 r. nie zrealizowano w pełni zakresu zadań przewidzianego w umowach, w tym:

- nie wykonano wszystkich robót ziemnych, naprawy skarpy odwodnej, humusowania i obsiewu oraz umocnienia i obsiewu przepustu wałowego, w ramach zadania pn. *Zabezpieczenia lewego wału rzeki Wisły w miejscowości Otoka*;
- nie wykonano w całości odbudowy drogi, zabudowy wyrwy oraz przebudowy odcinków przy wyrwie zniszczonych w wyniku powodzi, robót ziemnych koparką oraz podsiewu,

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 7, poz. 55.

talerzowania, bronowania i wyrównania terenu, w ramach zadania pn. *Zabudowa wyrwy w lewym wale rzeki Wisły w miejscowości Winiary*.

W związku z powyższym, ŚZMiUW nie wypłacił do końca 2010 r. wykonawcy część wynagrodzenia w wysokości odpowiednio w wysokości 131,0 tys. zł (brutto) oraz 422,8 tys. zł (brutto), i pozostawił te kwoty na rachunku depozytowy ŚZMiUW.

4.5. W ramach dotacji, otrzymanej w 2010 r. w kwocie 25.500 tys. zł na wykonanie zadania *Zabezpieczenie przeciwpowodziowe doliny Kanału Strumień* (dział 010, rozdział 01078, § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*), podpisano z wykonawcą umowę na kwotę 24.973,6 tys. zł (brutto).

Ponieważ wykonawca nie zrealizował zadania w zakresie określonym w umowie, tj. nie wykonał plantowania i obsiewu skarp oraz korony wału, nie zakopał słupków kilometrowych i hektometrowych, nie zamontował rogatek wałowych, nie wykonał remontu dróg dojazdowych do terenu budowy, ŚZMiUW nie wypłacił wykonawcy, do końca 2010 r., części wynagrodzenia w wysokości 504,8 tys. zł (brutto), i pozostawił tę kwotę na rachunku depozytowy ŚZMiUW.

Zdaniem NIK, niezapłacenie wykonawcom wynagrodzenia, w związku z niepełnym i nieterminowym wykonaniem przez nich zadań określonych w umowach i jednocześnie zatrzymanie na rachunku depozytowym ŚZMiUW niezapłaconych ww. kwot dotacji (opisanych w ww. pkt. 4.3., 4.4. i 4.5.) oznacza, że zgodnie z art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, niewykorzystana do końca 2010 r. dotacja w łącznej wysokości 1.146,4 tys. zł, powinna zostać zwrócona na rachunek budżetu państwa, w terminie do dnia 31 stycznia 2011 r.

Zgodnie z art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych (...) *wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Przekazanie środków na rachunek beneficjenta nie oznacza wykorzystania dotacji*. Od kwot dotacji zwróconych po terminie określonym w ust. 1 lub 2 nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, poczynwszy od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin zwrotu dotacji.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Pan Dyrektor.

Zgodnie z art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷, naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi, niedokonanie zwrotu dotacji w należnej wysokości lub nieterminowe dokonanie zwrotu tej dotacji.

4.6. Pomimo, iż wykonawcom poszczególnych ww. zadań nie dokonano zapłaty w pełnej wysokości, to w informacji przekazanej w dniu 12 stycznia 2011 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego o wykorzystaniu dotacji otrzymanych z budżetu państwa w 2010 r. na realizację ww. zadań z zakresu administracji rządowej, przedstawiono nierzetelne dane i wykazano dane świadczące o wykorzystaniu dotacji

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 144 ze zm.

w pełnym zakresie. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi zastępca dyrektora ŚZMiUW Bogusław Grzywina.

5. ŚZMiUW sporządził i przekazał Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, w terminie określonym w art. 98 ustawy Prawo zamówień publicznych, roczne sprawozdanie, za 2009 r., o udzielonych zamówieniach publicznych.

W ŚZMiUW opracowano regulamin pracy komisji przetargowej oraz procedury udzielania zamówień publicznych o równowartości poniżej 14 tys. euro.

Analiza pięciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w łącznej wysokości 54.378,6 tys. zł wykazała, że zamówienia udzielono zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Badane zamówienia publiczne dotyczyły:

- wykonania zabezpieczenia przeciwpowodziowego doliny Kanału Strumień;
- odbudowy wału tymczasowego (opaskowego) w rejonie wyrwy w prawym wale rzeki Wisły na odcinku Sandomierz-Koćmierzów;
- zabudowy wyrwy w prawym wale rzeki Wisły w miejscowości Koćmierzów;
- rozbudowy lewego wału rzeki Wisły na odcinku Ostrów-Ciszyc;
- zabudowy wyrwy w lewym wale rzeki Wisły w miejscowości Winiary.

6. Pan Dyrektor, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w celu zapewnienia wykonywania kontroli zarządczej w ŚZMiUW, określił procedury tej kontroli w regulaminie organizacyjnym, w którym określono zadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych.

Kierownikom tych komórek przypisano sprawowanie nadzoru nad pracownikami wykonującymi zadania oraz określono podległość służbową tych kierowników, względem kierownictwa ŚZMiUW. Sprawowanie nadzoru, wprowadzono do zakresów czynności kierowników i zastępców kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych.

W regulaminie organizacyjnym oraz w Statucie ŚZMiUW nie określono dla Działu Finansowo-Księgowego, terminowości i częstotliwości wystawiania wezwań do zapłaty oraz upomnień, wobec zaległości z tytułu dochodów z zakresu administracji rządowej.

Zdaniem NIK, wystąpienie powyższych nieprawidłowości, polegających na niezwróceniu niewykorzystanych kwot dotacji; nieterminowym aktualizowaniu danych w ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów; nieuwzględnianiu w planie finansowym wszystkich możliwych źródeł dochodów, w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami; opieszałym wystawieniu dłużnikom wezwań do zapłaty; niewystawieniu tytułu wykonawczego, może świadczyć o nienależytym funkcjonowaniu w ŚZMiUW systemu kontroli zarządczej.

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

- 1) uwzględnianie w planie finansowym wszystkich możliwych źródeł dochodów budżetowych z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, w tym dochodów z tytułu ze sprzedaży drewna w przypadku, gdy planowane będzie jego pozyskanie;

- 2) niezwłoczne podejmowanie czynności windykacyjnych i egzekucyjnych, wobec osób zalegających z wpłatą dochodów z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami;
- 3) podjęcie działań zmierzających do uregulowania zaległości z tytułu użytkowania wieczystego oraz opłat melioracyjnych, należących do trzech nieżyjących dłużników;
- 4) aktualizowanie danych w ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów, w terminie określonym w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów;
- 5) dokonanie, zgodnie z art. 168 ust. 1 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zwrotu kwot dotacji niewydatkowanych do końca 2010 r. w wysokości 1.146,4 tys. zł, na rachunek budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczonych począwszy od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin zwrotu dotacji;
- 6) wykazywanie rzetelnych danych o wykorzystaniu dotacji otrzymanych z budżetu państwa, w informacjach przekazywanych do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego;
- 7) określenie w regulaminie organizacyjnym oraz w Statucie ŚZMiUW, zadań dla Działu Finansowo-Księgowego, w zakresie terminowości i częstotliwości wystawiania wezwań do zapłaty oraz upomnień, związanych z realizacją dochodów z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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 Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w 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.