



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4111-09-02/2013

K/13/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/13/007 – Wykorzystanie uwag i wykonanie wniosków pokontrolnych z kontroli <i>Realizacja zadań melioracji wodnych w dorzeczu Odry na terenie województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia przeciwpowodziowego (P/11/154)</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87825, z dnia 25 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Gminna Spółka Wodna w Dąbrowie ¹ ul. Ks. J. Sztonyka 56, 49-120 Dąbrowa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystian Skop, Prezes Zarządu Spółki ² (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadniają działania podjęte przez Zarząd Spółki w celu realizacji wniosków pokontrolnych, które zapewniły podwyższenie wysokości składki członkowskiej oraz uchwalanie planów pracy Spółki na poszczególne lata. Podejmowane przez Walnego Zgromadzenia Delegatów Spółki uchwały przekazywane były Staroście Opolskiemu.

Otrzymana w 2011 r. dotacja podmiotowa z budżetu państwa na dofinansowanie działalności bieżącej Spółki, pomimo iż w składanym wniosku podano nieprawdziwe dane, została wykorzystana na roboty konserwacyjne urządzeń melioracji szczegółowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewłaściwego ustalenia wysokości składki członkowskiej przez Walne Zgromadzenie Delegatów Spółki w odniesieniu do powierzchni fizycznej, a nie gruntów zmeliorowanych oraz złożenia wniosku o udzielenie dotacji podmiotowej dla Spółki w 2012 r., w którym podano dane niezgodne ze stanem faktycznym.

¹ Dalej: Spółka.

² Pełni obowiązki Prezesa Zarządu Spółki od dnia 14 kwietnia 2011 r., po wybraniu przez Walne Zgromadzenie Delegatów Spółki.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystanie uwag pokontrolnych i działania podjęte dla ich realizacji

Opis stanu faktycznego

1.1. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu⁴ przeprowadziła w Spółce, w IV kwartale 2011 r. kontrolę realizacji w latach 2008 – 2011 (I półrocze) zadań melioracji wodnych w dorzeczu Odry na terenie Gminy Dąbrowa, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia przeciwpowodziowego⁵.

W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 19 grudnia 2011 r. NIK sformułowano dwa następujące wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości:

- 1) Podjęcie działań na rzecz poprawy stanu utrzymania urządzeń na terenie działania Spółki, poprzez identyfikację rzeczywistych potrzeb, a także zapewnienie środków finansowych na ich wykonanie.
- 2) Zapewnienie uchwalania wysokości składek członkowskich proporcjonalnie do korzyści odnoszących przez członków spółki, tj. zgodnie z art. 170 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁶ i Statutem Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 3-8)

W piśmie z 3 stycznia 2012 r. Prezes Zarządu Spółki poinformował NIK o planowanych działaniach dla realizacji wniosków, wskazując odpowiednio, że:

1. Wprowadzono uregulowania polegające na ustaleniu, że każde sołectwo będzie miało w składzie Zarządu Spółki jednego członka oraz dwóch delegatów, którzy wraz z sołtysem wsi będą kontrolować działanie urządzeń melioracji szczegółowych na terenie sołectwa i zgłaszać wszelkie nieprawidłowości w ich działaniu. Zadaniem tych osób będzie również przygotowywanie rocznych planów prac konserwacyjnych na terenie sołectwa i przekazywanie wniosku o sfinansowanie tych prac do Zarządu Spółki. W Spółce przyjęto zasadę, iż składki członkowskie zebrane w danym sołectwie będą wykorzystane w tym sołectwie.

2. Zaplanowano zaktualizowanie danych dotyczących członków Spółki, w szczególności w zakresie posiadanego areálu gruntów rolnych, co miało stanowić podstawę do ustalenia składki członkowskiej zgodnie z art. 170 ust. 2 *Prawa wodnego* (w wysokości proporcjonalnej do korzyści odnoszonych przez członków spółki w związku z jej działalnością).

(dowód: akta kontroli str. 9, 10)

W toku kontroli ustalono, że:

1.2. Wniosek pierwszy Spółka zrealizowała prawidłowo w części dotyczącej ustalania zakresu rzeczowego prac konserwacyjnych do wykonania w danym roku. Zgodnie z deklaracją złożoną przez Prezesa Zarządu Spółki, zapewniono składanie przed Walnym Zgromadzeniem Delegatów Spółki, wniosków zawierających wykaz rowów melioracyjnych wymagających konserwacji, z podaniem ich długości. Akceptacji wnioskowanych prac dokonywał Zarząd Spółki. Sporządzone w Spółce zbiorcze zestawienia robót konserwacyjnych określały rodzaj planowanych prac (odmulenie dna, koszenie skarp, czyszczenie przepustów), ich szacunkowy koszt oraz termin realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 21-28, 29-38, 39-51)

⁴ Dalej: NIK

⁵ Dalej: *kontrola z 2011 r.*

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm., dalej: *Prawo wodne.*

Walne Zgromadzenie Delegatów Spółki, zgodnie z wymogami art. 173 ust. 1 pkt 1 *Prawa wodnego* uchwalalo na lata 2012 i 2013 plany pracy, w których określono urządzenia melioracji szczegółowych przewidziane do konserwacji w danym roku.

(dowód: akta kontroli str. 52-64, 65-67)

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny urządzeń melioracji wodnych szczegółowych na terenie sołectw: Skarbiszów i Żelazna, w tym rowów o długości 26,0 km (15,3% łącznej długości) wykazały, że 14,8 km (56,8%) rowów wymagało wykoszenia ze względu na porośnięcie ich zwartą roślinnością, głównie trawami (m.in. turzyce i trzcina) i chwastami oraz pojedynczymi drzewami i krzakami, co jednak nie ograniczało spływu wód. W trakcie oględzin stwierdzono, że siedem rowów o łącznej długości 11,2 km (43,2%) objętych było robotami konserwacyjnymi lub stan ich wskazywał, że roboty polegające na odmuleniu dna, oczyszczeniu skarp i brzegu rowu oraz oczyszczenia przepustów, wykonano niedawno (w 2013 r.). Prowadzone w trakcie kontroli prace były wykonywane zgodnie z przyjętą technologią.

(dowód: akta kontroli str. 95-99, 100-102)

Poprawił się również zakres objęcia rowów melioracyjnych robotami konserwacyjnymi. W latach 2008-2010 stosunek długości rowów objętych konserwacją do długości rowów ogółem znajdujących się w ewidencji Spółki (170,1 km), wynosił od 6,8% do 8,6%, natomiast w latach 2011, 2012 odpowiednio: 15,4% i 12,6%. Na 2013 r. zaplanowano objęcie konserwacją 14,6% długości zaewidencjonowanych rowów.

(dowód: akta kontroli str. 5, 47, 48, 73, 74, 86, 87)

Prezes Zarządu wyjaśnił, że *Spółka nie ma możliwości pozyskania większych środków na wykonanie prac konserwacyjnych na rowach. W poprzednich latach prowadziliśmy windykacje składek i odzyskaliśmy większość zaległości. Obecnie pozostały do ściągnięcia niewielkie kwoty najczęściej kilkudziesięciotowe.*

(dowód: akta kontroli str. 112)

Sekretarz Spółki w trakcie oględzin wyjaśnił, że *w ramach posiadanych środków typowane są do konserwacji rowy mające zasadniczy wpływ na odprowadzania wody z całego systemu rowów melioracyjnych, a w następnej kolejności rowy, które wymagają konserwacji z uwagi na ich stan techniczny. Spółka przyjęła zasadę wykaszania rowów w sierpniu i wrześniu, gdyż wykoszona w tym okresie roślinność nie odrasta i tym samym rów pozostaje drożny w okresie spływów wód jesienią oraz wiosną po roztopach i wczesnowiosennych opadach. Koszenie i prace konserwacyjne prowadzone są również poza tym okresem, gdy istnieje możliwość ich wykonania bez powodowania szkód w uprawach.*

(dowód: akta kontroli str. 96)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w Spółce brak było dokumentów świadczących o przeprowadzeniu przeglądów wszystkich urządzeń melioracji szczegółowych, dokonywanych w celu ustalenia zakresu rzeczowego prac niezbędnych do wykonania w danym roku. Powyższe ograniczało możliwość identyfikacji rzeczywistych potrzeb i powodowało, że przedstawiane Walnemu Zgromadzeniu Delegatów Spółki plany rzeczowe, opierały się na szacunkach dotyczących rowów wytypowanych przez sołectwa do konserwacji.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 24-34, 37-39, 44-46)

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że *nie dokonuje się oficjalnych przeglądów rowów, gdyż osoby typujące rowy do konserwacji z danej wsi (członkowie zarządu Spółki, delegaci Spółki oraz sołtys), mają doskonałe rozeznanie o stanie rowów i nie ma potrzeby dokonywania tych przeglądów. Osoby te są rolnikami i mają możliwość*

bieżącego monitorowania ich stanu i nie dokumentują tych przeglądów. Wnioski o konserwację rowów przedkładane są Zarządowi Spółki i ujmowane w planie pracy na dany rok. Nie jest sporządzana żadna dokumentacja z tych czynności, a śladem sprawowania bieżącego nadzoru nad stanem rowów są składane wnioski o usunięcie sytuacji awaryjnych na rowach – powstanie zatorów, podtopienia pól i gospodarstw. Najważniejsze jest ustalenie rowów, które będą konserwowane.

(dowód: akta kontroli str. 72, 73)

1.3. Walne Zgromadzenie Delegatów Spółki w dniu 7 lutego 2013 r. podjęło uchwałę w której zwiększyło wysokość składki członkowskiej do 13 zł od hektara fizycznego⁷ pomimo, że Zarząd Spółki proponował ustalenie składki w kwocie 16 zł/ha fizycznego gruntów. Wysokość takiej składki na 2012 r. nie uległa zmianie w stosunku do obowiązującej poprzednio, gdyż propozycja Zarządu Spółki w tym zakresie (15 zł/ha), została odrzucona.

(dowód: akta kontroli str. 56, 67, 65, 113)

Zwiększenie wysokości składki członkowskiej w 2011 r. do 12 zł oraz podjęte działania windykacyjne, spowodowały wzrost wpływów Spółki do kwoty 118 100,06 zł (w tym z tytułu składek 91 730,09 zł), tj. o 11,3% więcej w stosunku do 2010 r. W 2012 r. wpływy Spółki z tytułu składek członkowskich wyniosły 83 056,15 zł, a kwota 20 822,20 zł stanowiła wartość prac konserwacyjnych, wykonanych przez zainteresowanych członków Spółki, w ramach odpracowania składki. W 2011 r. wskaźnik ściągальności składek bieżących wyniósł 93,9%, a w 2012 r. łącznie z wielkością składek odpracowanych 106,4%.

(dowód: akta kontroli str. 56, 65, 72, 84, 93, 94)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie objętym kontrolą wysokość składki członkowskiej zatwierdzonej przez Walne Zgromadzenie Delegatów Spółki była określana w odniesieniu do powierzchni fizycznej gruntów rolnych, a nie do powierzchni zmeliorowanej⁸, czym naruszono art. 170 ust. 2 *Prawo wodne*, który stanowi, że *wysokość składek i innych świadczeń na rzecz spółki wodnej powinna być proporcjonalna do korzyści odnoszonych przez członków spółki w związku z działalnością spółki*. Spółka wodna zgodnie z art. 164 ust. 2 i 3 pkt 4 *Prawo wodne* powoływana jest w celu zaspokojenia potrzeb zrzeszonych w nich osób w dziedzinie gospodarowania wodami, a w szczególności do wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń służących do melioracji wodnych oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na terenach zmeliorowanych. Obszar odnoszący korzyści z urządzeń melioracji szczegółowych ustalany jest według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie sposobu ustalania obszaru, na który wywierają korzystny wpływ urządzenia melioracji wodnych szczegółowych⁹.

Brak było również dowodów świadczących o podejmowaniu działań przez Zarząd Spółki w celu ustalenia powierzchni gruntów zmeliorowanych i zasięgu oddziaływania urządzeń melioracji szczegółowych, a następnie wyliczenia faktycznego obszaru gruntów zmeliorowanych przypadających poszczególnym członkom. Podejmowane przez Zarząd Spółki działania dla ustalenia ww. powierzchni gruntów, ograniczały się do skierowania w dniu 26 kwietnia 2011 r.

⁷ Z 12 zł za każdy hektar fizyczny gruntów.

⁸ Na terenie Gminy było zmeliorowanych 1 269 ha gruntów obejmujących grunty na wykonano sieć drenarską oraz grunty na które oddziałują urządzenia melioracji szczegółowych (rowy melioracyjne).

⁹ Dz. U. Nr 226, poz. 1652.

pisma do Starostwa Opolskiego o udostępnienie danych o właścicielach tych gruntów z terenu działania Spółki

(dowód: akta kontroli str. 17, 47-51, 121, 122)

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że *naliczanie składek od hektarów fizycznych ustalono przed laty na Walnym Zgromadzeniu Delegatów Spółki i każde kolejne Walne podtrzymywało taki sposób wyliczania składki. Corocznie uchwały ustalające składkę od hektara fizycznego były przedkładane Staroście, który nie negocjował takiego sposobu ich wyliczania, tj. proporcjonalnie do liczby posiadanych gruntów. Spółka brała pod uwagę wyliczanie składek od hektara zmeliorowanego, lecz nie było to możliwe, gdyż wyliczenie tych obszarów we własnym zakresie jest niewykonalne, a zlecenie jest kosztowne na co nie stać Spółki. Starostwo Opolskie do którego zwróciliśmy się o udzielenie informacji o aktualnych użytkownikach gruntów na terenie gminy Dąbrowa podało, że takie dane można uzyskać z Wydziału Geodezji Kartografii Starostwa, co jednak wiąże się z wydatkami, na co nie stać Spółki. Do tej pory członkowie Spółki nie zgłaszali sprzeciwu do wyliczania składki od hektara gruntów, a wręcz przeciwnie nie chcieli wprowadzenia składek od hektarów zmeliorowanych. Członkowie Spółki uważają, że wyliczanie składki od hektarów powierzchni gruntów jest najbardziej czytelne i przejrzyste oraz daje możliwość solidarnego ponoszenia przez wszystkich mieszkańców gminy obciążeń związanych z kosztami utrzymania tych urządzeń.*

(dowód: akta kontroli str. 111)

Powyższe świadczy o niezrealizowaniu drugiego wniosku pokontrolnego, zawartego w wystąpieniu z dnia z dnia 19 grudnia 2011 r.

1.4. Zarząd Spółki, w okresie objętym kontrolą przekazał, zgodnie z art. 179 ust. 1 *Prawa wodnego*, w wyznaczonym terminie Staroście Opolskiemu do zatwierdzenia uchwały podjęte przez Walne Zgromadzenia Delegatów Spółki w dniu 31 stycznia 2012 r., natomiast uchwały podjęte na Walnym Zgromadzeniu Delegatów Spółki w dniu 7 lutego 2013 r., zostały przekazane z czterodniowym opóźnieniem. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że wynikało to ze względów oszczędnościowych, bowiem w dniu 18 lutego 2013 r. przewidziany był wyjazd służbowy do Starostwa i wówczas przekazano ww. uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 89, 90, 112)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez Spółkę pierwszego wniosku pokontrolnego. W dalszym jednak ciągu wysokość składki członkowskiej ustalana była przez Walne Zgromadzenie Delegatów Spółki w odniesieniu od powierzchni fizycznej gruntów, a nie od powierzchni gruntów zmeliorowanych.

3. Prawdliwość sporządzanych wniosków o dotację

Opis stanu faktycznego

3.1. Spółka wystąpiła 27 lipca 2011 r. do Wojewody Opolskiego o udzielenie dotacji podmiotowej na konserwację rowu melioracyjnego RC3 o długości 2 600 m w sołectwie Mechnice i rowu RF Ciepelowice-Dąbrowa o długości 1 200 m. Do wniosku dołączono wymagane dokumenty (m.in. uchwały o ustaleniu składki członkowskiej, kosztorys zadania objętego wnioskiem) oraz dane o działalności Spółki. Spółka 30 września 2011 r. zawarła umowę z Wojewodą Opolskim na udzielenie dotacji podmiotowej w kwocie 14 644,00 zł na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych. Spółka ww. dotację wykorzystwała sfinansowanie części kosztów robót konserwacyjnych rowu melioracyjnego o długości 2 600 mb, których całkowity koszt, zgodnie z fakturą nr 25/2011 z dnia 13 października 2011 r., wyniósł 22 386,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-13, 14-18, 19-20)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

We wniosku o dotację na rok 2011 r. Spółka podała nieodpowiadające rzeczywistości dane dotyczące sposobu ustalania i wysokości składki członkowskiej na 2011 r., bowiem składka członkowska została ustalona od hektara fizycznego gruntów w wysokości 12 zł, natomiast we wniosku podano, że składka członkowska ustalana jest od hektara gruntów zmeliorowanych i wynosiła 36 zł od hektara. Podanie tych danych umożliwiło Spółce uzyskanie dotacji z budżetu państwa w kwocie 14 644,00 zł na konserwację rowów melioracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 11, 12, 18)

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że wysokość składki od 1 ha gruntów zmeliorowanych wyliczono z ilorazu wartości planowanych składek członkowskich w 2011 r. (97 664 zł) i powierzchni obszarów zmeliorowanych w hektarach, jaką swoją działalnością obejmuje Spółka (2 716 ha). Zasada taka była stosowana co najmniej od 10 lat i nikt jej nie kwestionował. W związku z tym korzystając z pomocy osoby prowadzącej sprawę melioracji - technika melioracji, złożyłem wniosek wg wzoru składanego w latach poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 112)

Również i w 2012 r., tj. po doręczeniu wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 19 grudnia 2011 r., Spółka wystąpiła do Wojewody Opolskiego o udzielenie dotacji podmiotowej na konserwację urządzeń melioracyjnych, podając ponownie nieprawdziwe w tym zakresie dane. Wojewoda pismem z dnia 12 września 2012 r. odmówił Spółce udzielenia wnioskowanej dotacji, uzasadniając powyższe niespełnieniem obowiązujących zasad i kryteriów udzielania dotacji podmiotowej z budżetu państwa dla spółek wodnych w 2012 r.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przedstawienie we wniosku do Wojewody Opolskiego o przyznanie dotacji danych dotyczących wysokości składki członkowskiej, które nie miały odzwierciedlenia w stanie faktycznym, natomiast pozytywnie wykorzystanie środków uzyskanej dotacji.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o kontynuację działań mający na celu pełną realizację wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, z dnia 19 grudnia 2011 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Opole, dnia 31 października 2013 r.

Kontroler
Zbigniew Łupicki
główny specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

.....
podpis