Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2010 r.

Tekst ujednolicony

Pani
Joanna Gustowska
Dyrektor
Dolnośląskiego Zarządu Melioracji
i Urządzeń Wodnych
we Wrocławiu

LWR-4114-01-09/2010
I/10/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], zwanej dalej „ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu, zwanego dalej „DZMiUW" lub „Zarządem" w przedmiocie realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego (Umowa 7436 - POL) w 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokóle kontroli podpisanym w dniu 5 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

I. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia stan zaawansowania zadań wchodzących w skład Projektu, które mają być realizowane przez Zarząd.

I.1. W ocenie NIK, wg stanu na koniec 2009 r. stopień zaawansowania Projektu był niski.

Zakończono wprawdzie procedurę wyboru konsultanta, do którego zadań należy: (1) wsparcie przy realizacji wszystkich prac związanych z implementacją działań odbudowy i modernizacji obwałowań oraz kanałów objętych komponentem B1 Projektu; (2) wszystkie prace związane z budową kanału przerzutowego Widawa stanowiącego Komponent B3 Projektu[2], natomiast do końca grudnia 2009 r. środkami BŚ i BRRE w ramach Projektu nie sfinansowano fizycznej realizacji (robót budowlanych) żadnego z 19 przypisanych DZMiUW

[1] Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.
[2] W dniu *14 października 2009 r.* zawarto kontrakt z Joint Venture (składającym się z podmiotów: GRONTMIJ Polska Sp. z o.o, GRONTMIJ Nederland B.V, SOGREAH Consultants SAS, SOGREAH Polska Sp. z o.o. i Ekocentrum – Wrocławskim Ośrodkiem Usług Ekologicznych Sp. z o.o.) maksymalną kwotę umowy ustalono na 258.396 euro oraz 39.118.885,20 zł brutto

Projektem obiektów objętych komponentem **B1** - Poprawa wałów i obwałowań na Odrze, (na który w Projekcie przewidywano wydatkowanie 55,9 mln euro), jak też żadnego z 36 obiektów objętych komponentem **B3** - Przelew wód powodziowych do Widawy, (na którego sfinansowanie w Projekcie przewidziano kwotę 43,2 mln euro). Dla żadnego z obiektów objętych Projektem nie rozpoczęto także przewidzianej w Umowie pożyczki z BŚ procedury wyboru wykonawcy.

Na wyżej wskazany stan zaawansowania prac złożyło się wiele czynników występujących w latach wcześniejszych, na które DZMiUW nie miał wpływu. Był to przede wszystkim długotrwały proces uruchamiania Projektu - umowy pożyczki/kredytu zawarte zostały 11 maja 2007 r., środki BŚ udostępniono 9 lipca 2007 r., a pierwszy wniosek o ich pobranie złożono dopiero 24 stycznia 2008 r., tj. po 199 dniach od daty dostępności. Pierwszy kontrakt zaakceptowany przez Bank Światowy z Dyrektorem Biura Koordynacji Projektu zawarto dopiero 10 marca, a 31 lipca 2008 roku tworzone przez Dyrektora Biuro zawarło kontrakt ze specjalistą ds. zamówień publicznych (koordynującym zadania w ramach przygotowywania dokumentacji przetargowej na wyłonienie konsultantów)[3].

Zadaniem, do którego realizacji, przystąpiono z opóźnieniem – m.in. z powyższych przyczyn - był wybór Inżyniera-Konsultanta. Podczas gdy w Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej dorzecza Odry (dokumencie stanowiącym podstawę podpisania umowy pożyczki z Bankiem Światowym), termin składania ofert na wybór Konsultanta przewidziano na październik 2007 r., procedurę jego wyboru rozpoczęto dopiero 6 października 2008 r. (opublikowanie ogłoszenia).

I.2. NIK zwraca również uwagę, iż przyjęta struktura finansowania Projektu i realizacji określonych w nim zadań umożliwiła wprawdzie wykorzystanie posiadanej przez Zarząd dokumentacji projektowej dla realizowanych zadań, na której opracowanie poniesiono koszty w wysokości 3.583,1 tys. zł, ale dokumentacja ta wymaga aktualizacji i weryfikacji oraz powtórzenia procedur uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które już zostały rozpoczęte.

W efekcie ww. okoliczności po upływie 30 z 83 miesięcy przewidzianych na realizację

[3] Szerzej –*Wyniki audytu Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry w latach 2007-2008 Umowa 7436-POL*

[4] Zgodnie z zatwierdzonym przez Komitet Sterujący w dniu 2 czerwca 2009 r. Planem finansowym realizacji Projektu

[5] Dz.U. t.j. z 2007 r. nr 223 poz. 1655

[6] Dz.U. nr 142 poz. 1020 ze zm.

[7] Dz. U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm.

Projektu w umowie pożyczki zawartej z BŚ (liczone od lipca 2007 r., czyli ponad 1/3 tego czasu) zaawansowanie finansowe realizacji przez Zarząd przypisanych mu przedsięwzięć w ramach Projektu wyniosło zaledwie 4.458.386,85 zł (środki kwalifikowalne w ramach Projektu) tj. 0,8% planowanych dla tej jednostki wydatków (552.666.614 zł)[4].

W związku z powyższymi ustaleniami NIK stwierdza, że termin zakończenia Projektu (31 maja 2014 r.) w części przypisanej Zarządowi jest zagrożony.

II. NIK nie wnosi zastrzeżeń do zgodności wydatkowania środków pochodzących z pożyczki/kredytu z celami Projektu i procedurami przetargowymi Banku Światowego. Nieprawidłowości wystąpiły natomiast przy rozliczaniu wydatków na usługi konsultingowe.

Realizacja Projektu w 2009 r. skutkowała poniesieniem w tym okresie wydatków w kwocie 4.455.161,25 zł (sfinansowanych ze środków BŚ i BRRE). Wydatkowane do dnia 31 grudnia 2009 r. środki BŚ i BRRE, dotyczyły wyłącznie komponentu **B4** - Projekt, nadzór budowlany, administracja, (na który uzyskano finansowanie w wysokości 10,0 mln euro w całym okresie realizacji Projektu).

Wskazać należy jednak, że na koniec 2009 r. nie rozliczono jeszcze (nie dokonano zwrotu) kwoty 52.189 zł, wydatkowanej w 2008 r. niezgodnie z procedurami BŚ.

II.1. W 2009 r. wydatki były mniejsze niż planowano. W rozdziale 01078 - usuwanie skutków klęsk żywiołowych, § 6053- wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych finansowane z pożyczek i kredytów zagranicznych pierwotnie przewidziano na 2009 r. w ramach Projektu wykonanie wydatków na kwotę 8.802.189 zł. W IV kwartale roku budżetowego plan wydatków został zmniejszony do kwoty 4.827.521 zł, tj. o 3.974.668 zł, co stanowiło 45,2% środków zaplanowanych do wydatkowania.

Stan powyższy nie obciąża jednak Zarządu, a wynika z przyjęcia w dniu 25 sierpnia 2009 r., w trakcie negocjacji z Konsultantem, zmniejszenia wysokości płatności zaliczkowej z 20% do 10% wartości negocjowanego kontraktu. Także w odniesieniu do planu po zmianach nie wydatkowano środków w pełnej wysokości. Kwota 372.359,75 zł (58.205,60 zł- BŚ i 314.154,15 zł – BRRE), stanowiąca 7,7% planu po zmianach została niewydatkowana w związku z poniesieniem niższych niż wcześniej szacowano kosztów usług Konsultanta (w tym m.in. z powodu braku wykonywania w miesiącu listopadzie pracy przez Kierownika Projektu).

II.2. Badanie wszystkich wydatków poniesionych w 2009 r. - 5 faktur o wartości 4.455.161,25 zł, pochodzących w 15% ze środków z pożyczki BŚ (675.272,40 zł), a w 85%

ze środków kredytu BRRE (3.779.888,85 zł), wykazało występowanie nieprawidłowości w ich rozliczaniu w łącznej kwocie 22.207,44 zł, stanowiącej 0,5 % środków wydatkowanych w ramach Projektu. I tak:

- o kwotę **13.015,64 zł** zawyżono wynagrodzenie Konsultanta w wyniku naruszenia pkt 6.2 (f) Ogólnych Warunków Umowy z Konsultantem i przyjęcia przez DZMiUW rozliczenia płatności za pracę wykonywaną w terenie według współczynnika: **jedna godzina = 1/176 miesiąca** (przyjętego dla rozliczeń pracy wykonywanej w biurze) podczas gdy dla pracy w terenie, zgodnie z Umową, należało przyjąć współczynnik **jeden dzień = 1/30 miesiąca** (w tym wypadku zapłata powinna być o ww. kwotę mniejsza),

- **9.191,80 zł** zapłacono w ramach wydatków zwrotnych limitowanych, z naruszeniem pkt 6.2 (c) Szczególnych Warunków Umowy z Konsultantem, tj. pomimo nieprzedstawienia przez Konsultanta rachunków/faktur dokumentujących poniesienie tych wydatków. Dopiero w trakcie kontroli NIK wystąpiono do Konsultanta o przedłożenie dokumentów potwierdzających poniesienie przedmiotowych wydatków, w wyniku czego uzyskano informację o braku możliwości skompletowania tych dokumentów przez Konsultanta.

II.3. DZMiUW do dnia zakończenia kontroli NIK, nadal nie rozliczył i nie dokonał zwrotu nieprawidłowo wydatkowanych w 2008 r. środków BŚ w kwocie **52.189 zł.**

Środki BŚ w ww. kwocie zostały wydatkowane w 2008 r. niezgodnie z zapisami Umowy Pożyczki, ponieważ przy wyborze wykonawcy w zakresie oszacowania budżetu Konsultanta oraz opracowania procedury i materiałów przetargowych na wybór Konsultanta nie zastosowano procedur Banku Światowego, lecz posłużono się art. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[5].

Należy zauważyć, że działania mające na celu zwrot nieprawidłowo wydatkowanych środków podjęto dopiero w dniu 7 maja 2010 r. (w wyniku pisma Biura Koordynacji Projektu) poprzez wystąpienie do Wojewody Dolnośląskiego - Pełnomocnika Rządu ds. Programu dla Odry 2006, o przyznanie środków finansowych na rozliczenie ww. wydatków.

II.4. Stwierdzono również, iż DZMiUW nie zakwestionował kwoty objętej fakturą z dnia 22 grudnia 2009 r. wystawionej przez Konsultanta za pierwszy miesiąc świadczenia usług (za listopad 2009 r.), przy wyliczeniu której nie dokonano potrącenia pierwszej raty zwrotu

zaliczki (kwoty 167.688,71 zł wyliczonej jako 1/24 zaliczki wypłaconej Konsultantowi w dniu 11 grudnia 2009 r. w kwocie 4.024.529) co naruszało pkt 6.4 (a) Szczególnych Warunków Umowy z Konsultantem, zobowiązującym Konsultanta do zwrotu DZMiUW płatności zaliczkowej w równych ratach przez pierwszych 24 miesięcy świadczenia usług.
Zauważyć należy, że naruszenie powyższego zapisu Umowy skutkowało w dalszej kolejności zawyżeniem kwoty wydatków na projekt ujętych w sprawozdaniu rocznym Zarządu z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r. (tj. sprawozdaniu Rb-28S), a jednocześnie z kwoty 540.048,46 zł do 372.359,75 zł tj. z 11,2% do 7,7% uległa zmniejszeniu kwota środków niewykorzystanych.
Pozytywnie natomiast należy ocenić, że w związku z ujawnieniem powyższych nieprawidłowości, już w trakcie kontroli NIK, podjęła Pani działania mające na celu zwrot nieprawidłowo wydatkowanych środków, jak też niepotrąconej za pierwszy miesiąc świadczenia usług przez Konsultanta raty płatności zaliczkowej.

III. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w zakresie ewidencjonowania wydatków dokonywanych w związku z realizacją Projektu.

III.1. W księgach rachunkowych DZMiUW ujęto wypłatę zaliczki dla Konsultanta w wysokości 4.024.529 zł, tj. 90,3% wszystkich wydatków w tym okresie na koncie 080-WR-21 inwestycje- Bank Światowy. W wyniku tej operacji zawyżono o kwotę 4.024.529 zł wartość nakładów inwestycyjnych (efektów inwestycji) uzyskanych w 2009 r. oraz zniekształcono tym samym strukturę aktywów jednostki w sprawozdaniu finansowym jednostki (Bilans). Uchybiono w ten sposób zasadom prowadzenia rachunkowości wynikającym z załączników nr 2 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych[6].

III.2. Brak wypełnienia przez Konsultanta postanowień określonych w pkt 6.4 (b) Ogólnych Warunków Umowy co do przedkładania faktur nie później niż 15 dni po zakończeniu każdego miesiąca, skutkował ujęciem kosztów w kwocie 397.031,53 zł dotyczących usług świadczonych w grudniu 2009 r. w roku następnym, tj. 2010. Otrzymaną w dniu 30 marca 2010 r. fakturę z dnia 22 marca 2010 r. o wartości 397.031,53 zł dotyczącą realizacji przez Konsultanta usług w grudniu 2009 r. ujęto w księgach rachunkowych w

miesiącu kwietniu, zamiast w miesiącu marcu 2010 r. Konsekwencją powyższej nieprawidłowości był brak wykazania w sprawozdaniu Rb-28S miesięcznym z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 marca 2010 r., w rozdziale 01078, § 6053 zobowiązania niewymagalnego w kwocie 397.031,53 zł.

III.3. Obowiązująca w DZMiUW dokumentacja opisująca przyjęte zasady (politykę) rachunkowości nie spełniała wymogu określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[7], gdyż nie ujęto w niej wersji oprogramowania oraz daty rozpoczęcia jego eksploatacji. Dokumentacja ta nie uwzględniała także przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń w zakresie granicznych terminów księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych.

W ocenie NIK, obok opisanych wyżej nieprawidłowości w zakresie polityki rachunkowości, także ujawnienie nieprawidłowości w płatnościach na rzecz Konsultanta (patrz: pkt II nin wystąpienia) dowodzi konieczności podniesienia jakości działania systemu kontroli wewnętrznej, zwłaszcza w zakresie dotyczącym przeprowadzania oceny miesięcznych raportów Konsultanta w zakresie rozliczeń finansowych.

IV. NIK zwraca uwagę Pani Dyrektor na nieprawidłowości w wypełnianiu przez Konsultanta obowiązków wynikających z Umowy zawartej w dniu 14 października 2009 r. na świadczenie usług konsultingowych, i tak:

- Konsultant nierzetelnie dokonał rozliczeń czasu pracy ekspertów za listopad i grudzień 2009 r., jak też nie przedłożył DZMiUW bez wezwania dokumentów źródłowych potwierdzających poniesienie wydatków zwrotnych limitowanych,
- nierzetelne sporządzanie przez Konsultanta raportów miesięcznych za grudzień 2009 r. prowadziło do wydłużenia procesu rozliczenia poprzez konieczność oceny przez pracowników DZMiUW trzech zamiast jednej wersji tego raportu oraz do przedłożenia DZMiUW dopiero 30 marca 2010 r. faktury za usługi świadczone w grudniu 2009 r., podczas gdy zgodnie z pkt 6.4.(b) Ogólnych Warunków Umowy z Konsultantem faktura ta powinna wpłynąć do dnia 15 stycznia 2010 r.

W ocenie NIK nieprawidłowe działania Inżyniera-Konsultanta wskazują na konieczność objęcia sposobu wykonywania przezeń obowiązków szczególnym nadzorem ze strony Zarządu, w przeciwnym razie obszar ten generować będzie ryzyko dla terminowej realizacji Projektu.

Jednocześnie Izba wskazuje, iż przyjęte zapisy Umowy z Konsultantem w zakresie przedkładania raportów miesięcznych w terminie 10 dni roboczych od momentu upływu okresu sprawozdawczego (pkt 10.2.2. załącznika nr A do Umowy), i dalsze określone umową terminy - oceny przez DZMiUW otrzymanego raportu w terminie nie dłuższym niż 10 dni (pkt 10.1.5. załącznika nr A do Umowy) oraz przedkładania faktur przez Konsultanta nie później niż 15 dni po zakończeniu każdego miesiąca (pkt 6.4(b) Ogólnych Warunków Umowy z Konsultantem) mają za zadanie mobilizację stron umowy do podejmowania takich działań, które skrócą do minimum czas pomiędzy realizacją prac a dokonaniem za nie płatności.

Przedstawiając Pani Dyrektor powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, wnosi o:

1. ***Zapewnienie terminowej realizacji Projektu w części dotyczącej Zarządu,***
2. ***Doprowadzenie do zwrotu nieudokumentowanych przez Konsultanta wydatków oraz rozliczanie jego pracy z wykorzystaniem właściwych do jej charakteru wskaźników.***
3. ***Dokonanie zwrotu (rozliczenie) kwoty 52.189 zł. wydatkowanej niezgodnie z procedurami BŚ w 2008 r.***
4. ***Zapewnienie poprawnego rozliczania zaliczki udzielonej Konsultantowi, i rzetelnej weryfikacji rozliczeń przedkładanych przez Inżyniera-Konsultanta, z uwzględnieniem rachunków/faktur dokumentujących poniesienie wydatków zwrotnych limitowanych.***
5. ***Zapewnienie poprawnego prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją Projektu w szczególności poprzez skorygowanie zapisów księgowych na koncie 080-WR-21 inwestycje- Bank Światowy poprzez ujęcie rzeczywistych wielkości poniesionych nakładów oraz sprawozdania finansowego jednostki.***
6. ***Ewidencjonowanie, zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w księgach rachunkowych danego okresu sprawozdawczego zdarzeń gospodarczych, które nastąpiły wtym okresie, w szczególności dla zapewnienie rzetelnego sporządzania sprawozdań budżetowych.***
7. ***Rozważenie możliwości przeprowadzenia przez DZMiUW, na podstawie zapisów***

pkt 3.6. Ogólnych Warunków Umowy z Konsultantem, kontroli tego podmiotu w celu sprawdzenia prowadzonych przez niego rozliczeń związanych ze świadczonymi usługami.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor w terminie 15 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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.