

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2010 r.

Pan
Paweł POTO CZNY
Zastępca Dyrektora¹
Regionalnego Zarządu
Gospodarki Wodnej
we Wrocławiu

P/09/113
LWR- 4100-07-03 /2010

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, przeprowadziła kontrolę w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, zwanym dalej „RZGW”, w zakresie realizacji inwestycji finansowanej ze środków publicznych - Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację w 2009 r. inwestycji pn. Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze. Ujawnione nieprawidłowości odnosiły się w szczególności do naruszenia przepisów ustawy:

- z dnia z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³ w zakresie wyłączenia z produkcji (na potrzeby realizowanej inwestycji) gruntów leśnych oraz wniesienia należności, opłaty rocznej i odszkodowania z tego tytułu,

¹ Powołany decyzją Ministra Środowiska z dnia 17 września 2009 r. do wykonywania zadań i kompetencji dyrektora RZGW

² Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

- z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁵ w zakresie prowadzenia dzienników budowy.

Stopień wodny Malczyce budowany jest w celu zahamowania procesów erozyjnych w korycie rzeki Odry poniżej istniejącego stopnia wodnego w Brzegu Dolnym i uzyskania poprawy warunków żeglugowych na odcinku Brzeg Dolny – Malczyce, a także dla zapobieżenia wysychania lasów łągowych. Budowę inwestycji rozpoczęto w IV kwartale 1997 r. z planowanym 5 letnim okresem jej realizacji. Pierwotnego terminu realizacji inwestycji nie dotrzymano, a według ostatniego aneksu do umowy, aktualny termin jej zakończenia (po wcześniejszych 4 krotnych zmianach) określono na koniec 2011 r. Kontrola wykazała jednakże, iż pomimo upływu 12 lat, tj. ponad 4/5 zaplanowanego okresu budowy stopnia wodnego, zakres rzeczowy inwestycji wykonany został jedynie w około 1/5. W wyrazie finansowym wartość kosztorysowa inwestycji w cenach 2009 r. wynosiła 800.561 tys. zł. Wykonane w 2009 r. wydatki na inwestycję były o 32.763 tys. zł, tj. o 49,7% wyższe niż w 2008 r. Mimo tego nakłady poniesione do końca 2009 r. na jej realizację wyniosły dopiero 402.355 tys. zł (50,2%). Przewidywany według inwestora realny termin zakończenia przedsięwzięcia - z powodu jego niewystarczającego dotychczas finansowania oraz koniecznej aktualizacji i korekt dokumentacji formalno prawnej (wynikającej z dostosowania inwestycji do wymogów przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska) – powinien nastąpić w 2013 r.

Kontrola wykazała w szczególności, że:

1. Zrealizowany w 2009 r. zakres rzeczowy, uwzględniający wprowadzone zmiany programowe i projektowe, został zaakceptowany przez dysponenta środków finansowych (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej), jako wspieranie budowy szczególnie ważnych zbiorników retencyjnych. Realizowany program inwestycji spełniał warunki jej dofinansowania ze środków budżetu państwa, bowiem zawierał elementy określone w § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁶, a to m.in. uzasadnienie celowości inwestycji i jej lokalizacji, dane o jej planowanym zakresie rzeczowym i okresie realizacji, ocenę ekonomicznej efektywności inwestycji. Inwestor posiadał harmonogram rzeczowo – finansowy, określił planowany łączny koszt inwestycji

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz.1118 ze zm.

oraz dane o planowanych źródłach finansowania w kolejnych latach jej realizacji. Wartość kosztorysowa inwestycji została zaktualizowana zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 3 cytowanego rozporządzenia RM.

2. W styczniu 2009 r. (po wcześniejszym uzgodnieniu przez Wojewodę Dolnośląskiego postanowieniem z dnia 30 października 2008 r. warunków realizacji inwestycji) Burmistrz Miasta i Gminy w Wołowie stosowną decyzją określił środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację budowy stopnia wodnego Malczyce. W decyzji tej zawartych zostało szereg wymogów niezbędnych do podjęcia zarówno na etapie realizacji przedsięwzięcia (*np. opracowanie i wdrożenie do realizacji programu sterowania procesem transportu rumowiska rzeczno-podziemnego poniżej stopnia, zmodyfikowanie projektu kanału odwadniającego i bocznej zatoki pod kątem możliwości pełnienia funkcji dodatkowego siedliska organizmów wodnych*), jak i jego późniejszej eksploatacji (*stworzenie systemu oświetlenia obiektów stopnia, zapewnienie możliwości występowania swobodnych wahań poziomu wody w Odrze*). W trakcie kontroli w RZGW prowadzone było postępowanie przetargowe w sprawie realizacji wymogów wynikających z decyzji Burmistrza UMiG w Wołowie.

RZGW zapewnił, stosownie do obowiązków wynikających z art. 18 ust. 1 pkt. 1 - Prawo budowlane, opracowanie potrzebnych w 2009 r. projektów wykonawczych inwestycji, które były sprawdzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania odpowiedniej specjalności. Do każdego projektu wykonawczego określony został szczegółowy zakres robót, o którym mowa w § 6 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁷. Ustalony został kierownik budowy i zewnętrzny nadzór inwestorski.

Realizowana inwestycja posiadała opracowany plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, który spełniał wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁸.

3. Pozytywnie zaopiniowany przez NFOŚ i GW wniosek RZGW z dnia 24.03.2009 r. na dofinansowanie inwestycji w 2009 r. kwotą 88.243.200 zł zawierał elementy zadań do

⁶ Dz. U. Nr 120, poz. 831

⁷ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 120, poz. 1126.

wykonania ujęte w pozwoleniu na budowę (projekcie budowlanym). W szczegółowym harmonogramie rzeczowo – finansowym określono prace, czynności robót i zakupów do wykonania ze wskazaniem ich zakresu rzeczowego, terminu wykonania (w poszczególnych kwartałach roku 2009) oraz wartości kwot przeznaczonych na ich sfinansowanie. Zgodnie z umową z dnia 29.07.2009 r. zawartą pomiędzy RZGW a NFOŚ i GW w Warszawie, przekazywanie środków następowało w transzach po faktycznym wykonaniu i odebraniu robót budowlanych i zakupie urządzeń, na podstawie dokumentacji rozliczeniowej (87 faktur) - jak ustalono - rzetelnie prowadzonej przez osoby upoważnione i odpowiedzialne za gospodarkę finansową tylko dla realizowanej inwestycji. Pierwsze środki finansowe z NFOŚ i GW wpłynęły do RZGW w sierpniu 2009 r. w wysokości 15.974,2 tys. zł. Całość dotacji udzielonej przez NFOŚ i GW została rozliczona w wyznaczonym terminie, tj. do 31.12.2009 r. Z rezerwy celowej budżetu państwa Minister Środowiska na realizację w 2009 r. przedmiotowej inwestycji (wykonywanej w ramach „Programu Odra - 2006”) przekazał kwotę 7.035 tys. zł oraz dodatkowo przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu Odra – 2006 jeszcze 3.22,8 tys. zł (na uregulowanie zobowiązań powstałych w 2008 r.). Łącznie w 2009 r. na inwestycję przekazano 98.506 tys. zł, a poniesiono nakłady w wysokości 98.640 tys. zł (100% wykonania planu).

Przekazane RZGW w 2009 r. środki na realizowanie inwestycji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a powstałe na koniec 2008 r. zobowiązania w wysokości 3.361,8 tys. zł uregulowane na rzecz wykonawców bez naliczenia przez nich odsetek za zwłokę. Niemniej RZGW w związku nieterminową (z uwagi na brak środków finansowych) zapłata 2 faktur z 2008 r. w łącznej kwocie 128,5 tys. zł za wykonanie prac badawczych, zapłacił w lipcu 2009 r. odsetki za zwłokę w wysokości 2.930,88 zł.

Ustalono, że w 2009 r. kontynuowano roboty wykonawcze głównych obiektów stopnia wodnego rozpoczęte w latach 2001 – 2006, a to m.in.: górnego i dolnego stanowiska stopnia, awanportów śluzy, śluzy żeglugowej, jazu piętrzącego z przepławką, bloku elektrowni wodnej, nabrzeża przeładunkowego, przepławki dla ryb. Od początku realizacji (1996 r.) stopnia wodnego Malczyce do końca 2009 r. zawartych zostało łącznie 26 umów z wykonawcami robót, przedłużanych aneksami gwarantującymi wykonanie zaplanowanego zakresu rzeczowego, z zachowaniem wymogów art. 73 i 76 ust. 1 ustawy z dnia 10.06.1994 r.

o zamówieniach publicznych⁹ w związku z art. 220 ust. 2 ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo Zamówień Publicznych¹⁰.

Negatywnie natomiast ocenić należy brak danych osobowych (wpisów) dotyczących wykonawcy robót, kierowników robót, inspektorów nadzoru i nadzoru autorskiego w 4 zbadanych dziennikach budowy, a także oświadczeń/podpisów kierownictwa oraz nadzoru i kontroli technicznej robót budowlanych, o przyjęciu powierzonych obowiązków, co stanowiło naruszenie art. 45 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. W trakcie kontroli w dziennikach tych uzupełniono brakujące wpisy, a od kierowników i od osób sprawujących nadzór i kontrolę techniczną robót budowlanych, pobrano stosowne oświadczenia o przejściu powierzonych im funkcji. Kontrola wykazała także, iż inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie korzystali z uprawnień wynikających z art. 26 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, tj. nie wydawali kierownikowi budowy poleceń przedstawiania dowodów dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych, w związku z wymogami art. 4 i 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych¹¹.

4. Negatywnie, ocenić należy działania RZGW w sprawie wyłączenia z produkcji na potrzeby realizowanej inwestycji gruntów leśnych o powierzchni 7,0357 ha (w tym 6,1679 ha lasów ochronnych) wchodzących w skład oddziałów Nadleśnictwa Miękinia.

W ocenie NIK działania te były przedwczesne, niecelowe i naruszające przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹². Po raz pierwszy zezwolenie na trwałe wyłączenie z produkcji przedmiotowych gruntów leśnych udzielone zostało decyzją Dyrekcji Lasów Państwowych (RDLP) we Wrocławiu z dnia 28 listopada 2008 r. (na wniosek RZGW z 14 października 2008 r.). Decyzją tą, która stała się ostateczna w dniu 16 grudnia 2008 r. ustalona została także płatność w łącznej wysokości 3.427.104 zł z tytułu: należności za wyłączenie gruntów z produkcji, opłaty rocznej za użytkowanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne oraz odszkodowania za przedwczesny wyręb drzewostanu. Wpłata należności i jednorazowego odszkodowania winna nastąpić w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a pierwszej za 2009 r. opłaty rocznej do 30 czerwca 2009 r. Jednocześnie decyzja zobowiązywała, że w przypadku nie dokonania faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się

⁹ Dz. U. z 2002 Nr 72, poz. 664 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm. (*do postępowań i umów w sprawach zamówień publicznych odpowiednio wszczętych/zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe*).

¹¹ Dz. U. Nr 92, poz. 881 ze zm.

¹² Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

ostateczna, RZGW winien niezwłocznie powiadomić na piśmie wydającego decyzję. W związku z trudną sytuacją Budżetu Państwa, zablokowaniem RZGW w grudniu 2008 r. środków budżetowych i przewidywanym ich odblokowaniem w 2009 r., RDLP we Wrocławiu (na wniosek RZGW z dnia 5 lutego 2009 r.) decyzją z dnia 28 maja 2009 r. przesunął termin wyłączenia przedmiotowych gruntów z produkcji na dzień 30 czerwca 2009 r., przeliczając jednocześnie wymagane z tego tytułu płatności wg cen obowiązujących w 2009 r. na kwotę łączną 3.536.093 zł (o 108.989 zł więcej). Ustalono, że należność ta została uregulowana w dniu 28 sierpnia 2009 r., mimo że do dnia zakończenia kontroli RZGW nie dokonał faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji i nie powiadomił o tym RDLP we Wrocławiu. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, obowiązek wniesienia należności, o której wyżej, powstaje dopiero od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji co oznacza, że RZGW nie był zobowiązany do jej zapłacenia zarówno w 2009 r., jak i do dnia zakończenia kontroli. Zaznaczyć przy tym należy, iż RZGW z powodu braku zapewnienia wyspecjalizowanych wykonawców, nie był przygotowany do przeprowadzenia wyłączenia gruntów.

Kontrola wykazała ponadto, iż wymierzone decyzją RDLP we Wrocławiu z 28.11.2008 r. opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji, nie zostały ujęte w 2008 r. w księgach rachunkowych RZGW, co było naruszeniem ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości m.in. art. 6 ust. 1 (*w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty*), art. 20 ust. 1 (*do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie*) oraz art. 24. ust. 1 (*księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco*). Dodatkowo nieujęcie tego niewymagalnego zobowiązania w księgach rachunkowych skutkowało także niewykazaniem go w sprawozdaniu rocznym (Rb -28) z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2008 r., przez co było ono nierzetelne (nie odzwierciedlało stanu faktycznego). Postępowanie takie wyjaśniano wykonaniem dyspozycji byłego z-cy dyrektora ds. inwestycji, który wskazywał, że decyzja RDLP we Wrocławiu zostanie wycofana z przyczyn merytorycznych w związku z brakiem środków finansowych na jej realizację.

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

- 1. Zapewnienie wykonania decyzji Burmistrza Miasta i Gminy w Wołowie ustalającej środowiskowe uwarunkowania budowy i eksploatacji stopnia wodnego Malczyce, celem sprawnego i terminowego dokończenia i uruchomienia tej inwestycji.*
- 2. Poinformowanie Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu o nie dokonaniu faktycznego wyłączenia z produkcji na potrzeby realizowanej inwestycji gruntów leśnych, określonych w decyzjach RDLP z 28 listopada 2008 r. i 28 maja 2009 r.*
- 3. Rzetelne i bieżące wprowadzanie do ksiąg rachunkowych danego okresu sprawozdawczego zapisów dotyczących zdarzeń gospodarczych mających miejsce w tym okresie.*
- 4. Egzekwowanie wykonywania od kierowników budowy oraz inspektorów nadzoru obowiązków i uprawnień wynikających z ustawy – Prawo budowlane, dotyczących dokumentowania realizacji inwestycji.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu – na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK – oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków lub o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków albo o 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 Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku 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 o sposobie ich rozpatrzenia.