



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia marca 2011 r.

**Pan
Bogdan KAZULAK
Dyrektor Wojewódzkiego Zarządu
Melioracji i Urządzeń Wodnych**

w Łodzi

**P/10/180
LLO-4101-25-01/2010**

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 Łodzi przeprowadziła kontrolę w Wojewódzkim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi, zwanym dalej „WZM”, w ramach programu „Realizacja ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o „Program dla Odry”, w latach 2007 – 2010, zwany dalej „Programem”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 22 lutego 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania WZM na rzecz realizacji Programu, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Ocenę tą uzasadniają poniższe ustalenia.

1. W analizowanym okresie WZM, działając jako inwestor bezpośredni, realizował 5 zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 29.147 tys. zł (wg stanu na koniec 2010 r.), dotyczących poprawy ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry, tj.:
 - odbudowy jazu w Jeżewie, której celem było przywrócenie sprawności technicznej budowli oraz uzyskanie parametrów stawianych obiektom technicznym („*Jaz Jeżew*”),
 - regulacji rzeki Grabi w miejscowości Łask, której celem było zahamowanie erozji dennej oraz zapobieżenie trwałemu zajmowaniu przez rzekę przyległych gruntów („*Regulacja Grabi*”),

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

- modernizacji lewobrzeżnego wału przeciwpowodziowego rzeki Warty na długości 6,2 km w gminie Burzenin, ochraniającego przed powodzią 51 gospodarstw rolnych oraz 235 ha użytków rolnych („*Dolina Warty IV*”),
- modernizacji prawobrzeżnego wału przeciwpowodziowego rzeki Warty o długości 2,9 km ochraniającego przed zalaniem około 270 zabudowań oraz 250 ha użytków rolnych („*Dolina Warty V*”),
- budowy zbiornika wodnego na rzece Myja, o powierzchni 60,02 ha, pojemności 1.386 tys. m³, chroniącego przed powodzią tereny o wysoko rozwiniętej kulturze rolnej („*Zbiornik Smardzew*”).

Dwa pierwsze wymienione zadania nie były finansowane środkami pochodzącymi z Programu. Do końca 2010 r. na realizację Programu wydatkowano 22.239 tys. zł, oddając do użytkowania cztery spośród pięciu realizowanych zadań inwestycyjnych. W przypadku „Zbiornika Smardzew” (termin zakończenia 2012 r.) do wydatkowania po 2010 r. pozostała kwota 6.908 tys. zł (33,5% wartości zadania).

W ocenie NIK, realizacja powyższych zadań, dotyczących stanu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego na terenie województwa łódzkiego, nie wpłynęła znacząco na poprawę stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych będących w zarządzie WZM. W wyniku przeglądów przeprowadzonych w 2008 r. i 2010 r. stwierdzono, że stan techniczny 36,9% obwałowań przeciwpowodziowych usytuowanych wzdłuż rzek zasilających wody Odry (52,334 km), był niedostateczny, mogący zagrażać bezpieczeństwu. Niedostateczny stan techniczny dotyczył wałów wzdłuż rzeki Grabi (4,700 km), Myja (4,965 km), Warty (36,469 km), Żegliny (6,200 km). Modernizacja tych wałów, z uwagi na brak środków finansowych, nie była prowadzona.

Podkreślić należy, że Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi, po kontrolach utrzymania wałów przeciwpowodziowych na rzece Grabi i Warcie, przeprowadzonych w marcu i lipcu 2010 r., wszczął postępowania administracyjne i wydał decyzje w dniu 6 grudnia 2010 r., którymi nakazano wykonanie w terminie do 31 sierpnia 2011 r. robót budowlanych chroniących tereny zagrożone powodzią.

2. W ocenie NIK, WZM nierzetelnie przygotowywał do realizacji zadania inwestycyjne objęte Programem, w efekcie w obrocie prawnym funkcjonowały dwie decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla zadania „Zbiornik Smardzew”, różniące się terenem przeznaczonym pod budowę. Niewłaściwe oszacowano także koszty zadań „Dolina Warty IV” i „Dolina Warty V”. Koszty tych zadań wyceniono odpowiednio na

kwotę: 5.732 tys. zł i 4.000 tys. zł. Były one jednak wyższe odpowiednio o: 3.026 tys. zł i 2.137 tys. zł od faktycznie poniesionych wydatków (2.706 tys. zł i 1.863 tys. zł).

Ponadto, zdaniem NIK, niewłaściwie rozpoznano potrzeby inwestycyjne realizowanych zadań obejmujących niezbędny zakres robót i dokumentację z tym związaną. W rezultacie po zaprojektowaniu modernizacji wału przeciwpowodziowego (zadanie „Dolina Warty V”), podjęto decyzję o ograniczeniu robót o 350 metrów, uznając, że naturalne wypiętrzenie terenu do wysokości projektowanego wału w pełni zabezpiecza przyległe tereny przed wielką wodą. Niemniej jednak opłacony projekt obejmował wykonanie owych 350 metrów wału, z których w trakcie realizacji zrezygnowano.

W efekcie dokonanych - w toku procesu inwestycyjnego – zmian, przyjęty na stan środków trwałych lewobrzeżny wał przeciwpowodziowy rzeki Warty był o 36 metrów krótszy od wykazanego w protokołach odbioru robót (5.838 m) i o 362 metry krótszy od zapisanego w programie inwestycyjnym (6,2 km).

Przyjęty na stan środków trwałych prawobrzeżny wał przeciwpowodziowy rzeki Warty, był o 8 metrów dłuższy od wykazanego w dokumentacji projektowej (2.542 m) i o 358 metrów krótszy od zapisanego w programie inwestycyjnym (2,9 km).

Powodem powyższych rozbieżności, wg wyjaśnienia Pana Dyrektora, było szacowanie wartości zadań i ich późniejsza aktualizacja oraz brak dostosowania zapisów w ewidencji ilościowej wałów na całym odcinku lewostronnego brzegu rzeki Warty.

Pomimo zmian zakresu rzeczowego i finansowego realizowanych zadań inwestycyjnych dotyczących modernizowanych wałów przeciwpowodziowych inwestor nie dokonał stosownych zmian w programach inwestycyjnych, z dnia 30 stycznia 2004 r. („Dolina Warty IV”) i 4 maja 2006 r. („Dolina Warty V”) oraz nie zaktualizował ich wartości kosztorysowej. Obowiązek ten wynikał z przepisów § 6 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa².

3. Na realizację 3 zadań dofinansowanych środkami z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonymi na realizację Programu („Dolina Warty IV”, „Dolina Warty V” i „Zbiornik Smardzew”), Sejmik Województwa Łódzkiego uwzględnił w budżecie województwa w latach 2007-2010 środki finansowe w łącznej wysokości 20.863 tys. zł, w tym 730 tys. zł środki niewykorzystane z 2006 r. oraz 5.100 tys. zł z dotacji Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (WFOŚ).

² Dz. U. Nr 120, poz. 831 zwanego dalej „rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r.”

WZM wydatkował w badanym okresie łącznie 16.699 tys. zł, tj. 80% planowanych wydatków na ten cel, w tym 13.165 tys. zł ze środków rezerwy celowej (96,4% przyznanych środków) oraz 665 tys. zł z dotacji WFOŚ (13% przyznanych środków).

Niewykorzystane środki pochodzące z rezerwy celowej w łącznej kwocie 496 tys. zł, zwrócone zostały na rachunek bankowy Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, a niewykorzystana dotacja WFOŚ przesunięta została na lata 2011-2012.

Podkreślić należy, że pomimo braku możliwości wydatkowania w 2007 r. środków budżetowych na realizację zadania „Dolina Warty V” (umowę z wykonawcą tego zadania zawarto dopiero w 2008 r.) WZM spowodował zwiększenie w planie budżetu na 2007 r. wydatków na powyższe zadanie z kwoty 58,7 tys. zł do 423,5 tys. zł (we wrześniu 2007 r.) oraz do 451,5 tys. zł (w grudniu 2007 r.), co w ocenie NIK należy uznać jako działanie nierzetelne.

Powodem niewykonania planowanych wydatków inwestycyjnych, wg oceny NIK, były: niewłaściwe szacowanie kosztów realizacji zadań inwestycyjnych, nieuregulowane stany prawne gruntów, niesprzyjające warunki pogodowe i odkrycia archeologiczne na terenie realizowanego zbiornika wodnego.

Nieuregulowany stan prawny gruntów był powodem opóźnień wszystkich robót objętych Programem, w tym zadań „Dolina Warty IV” i „Dolina Warty V”. Pomimo że powyższe budowle hydrotechniczne znajdowały się na stanie ewidencyjnym środków trwałych WZM, to koszty wykupu gruntów ponoszone były jeszcze w 2009 r., tj. rok po zakończeniu i oddaniu do użytkowania zmodernizowanych obiektów.

W ocenie NIK, wpływ na niewykorzystanie w pełni przyznanych środków finansowych był wynikiem braku harmonogramów finansowo-rzeczowych, które umożliwiałyby właściwe planowanie i nadzór nad terminową realizacją zadań inwestycyjnych.

Obowiązek finansowania inwestycji budowlanej ze środków budżetu państwa, pod warunkiem posiadania harmonogramu realizacji inwestycji, wynikał z postanowień § 6 ust. 1 pkt 1 lit. e) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r.

Skutkiem powyższych niedociągnięć było odwołanie, jeszcze w toku kontroli NIK, kierownika Działu Inwestycji Melioracji Wodnych, a także zmiana inspektora nadzoru inwestorskiego.

4. Modernizacja wałów przeciwpowodziowych realizowana w ramach zadań inwestycyjnych „Dolina Warty IV” i „Dolina Warty V” zakończona została odpowiednio w maju i grudniu 2008 r.

Przekazanie do użytkowania powyższych urządzeń melioracji wodnych oraz przyjęcie ich na stan środków trwałych nastąpiło dopiero w maju 2009 r.

W przypadku zadania „Regulacja rzeki Grabi” (o wartości 949 tys. zł), zakończonego w 2007 r. oraz zadania „Jaz Jeżew” (o wartości 3.033 tys. zł), zakończonego w 2010 r., ich przekazanie do użytkowania oraz przyjęcie na stan środków trwałych nastąpiło odpowiednio w 2008 r. i 2011 r.

W tej sprawie NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Pana Dyrektora, że powodem zwłoki w przyjęciu na stan środków trwałych zmodernizowanych wałów przeciwpowodziowych były niezakończone czynności proceduralne związane z wykupem gruntów.

5. Zadania inwestycyjne objęte Programem realizowano na podstawie 20 umów (o łącznej wartości 19.090 tys. zł), w tym 4 umów na kwotę 17.968 tys. zł zawartych z Przedsiębiorstwem Produkcyjno-Handlowo-Usługowym Paweł Kalemba z Grodziska Wielkopolskiego „FRANSŁAW PLUS” („*Franśław*”). WZM zawarł w dniu 8 lutego 2008 r. umowę z firmą „*Franśław*” na roboty budowlane przy zadaniu „Dolina Warty V” (na kwotę 1.454 tys. zł), oraz w dniu 20 lutego 2008 r. z firmą „*Hydroprojekt*” na pełnienie nadzoru autorskiego (na kwotę 5,7 tys. zł), pomimo tego, że nie posiadał w budżecie środków finansowych na ten cel, bowiem w planie finansowym, przyjętym uchwałą Nr XVII/457/07 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 21 grudnia 2007 r., na powyższe zadanie zaplanowano na 2008 r. wydatki w wysokości 268 tys. zł.

Program inwestycyjny zakładał udział środków Programu w wysokości 155 tys. zł.

Promesa, zapowiadająca przekazanie z rezerwy budżetowej na powyższą inwestycję środków finansowych w kwocie 1.500 tys. zł, udzielona została dopiero w dniu 26 marca 2008 r. W ocenie NIK, zaciągnięcie przez WZM zobowiązań wobec wyżej wymienionych firm naruszało przepisy art. 36 ust. 1 (wówczas obowiązującej) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia, albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, stosownie do postanowień art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³, było naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Z powodu przedawnienia Delegatura NIK w Łodzi odstępuje od zawiadomienia rzecznika finansów publicznych o jej naruszeniu.

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114

W tej sprawie w złożonym wyjaśnieniu Pan Dyrektor podał, że zawarcie umowy z firmą „Fransław” możliwe było na podstawie zaakceptowanego programu inwestycyjnego, a ponadto inwestor zastrzegł w umowie z wykonawcą prawo jednostronnego zweryfikowania zakresu rzeczowego i finansowego oraz przedłużenia terminu realizacji zadania w przypadku ograniczeń w finansowaniu zamówienia objętego umową.

NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż w tej sprawie wyżej powołane przepisy jednoznacznie wskazują, iż nie można było zaciągać tego zobowiązania.

W ocenie NIK, nadzór inwestorski sprawowany był prawidłowo przez pracowników WZM (posiadali przygotowanie zawodowe do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych na budowie o specjalności wodno-melioracyjnej), a także przez firmy zewnętrzne.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że nie ustalono nadzoru inwestorskiego nad robotami elektroenergetycznymi realizowanymi przy budowie zadania „Zbiornik Smardzew”. Umowę na pełnienie nadzoru inwestorskiego nad tymi robotami zawarto dopiero w dniu 10 grudnia 2010 r., w sytuacji gdy roboty elektroenergetyczne wykonano do dnia 6 grudnia 2010 r. (na kwotę 45,2 tys. zł), a ponadto roboty odebrane zostały przez inspektora nadzoru inwestorskiego nie posiadającego wymaganych uprawnień.

Stosownie do przepisów art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴, inwestor jest obowiązany zapewnić objęcie nadzoru nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

Nadmienić należy, że dziennik budowy nie zawierał wpisów o prowadzeniu robót elektroenergetycznych oraz ich zgłoszeniu do odbioru.

Wykonawca wystawił w dniu 17 grudnia 2010 r. fakturę (zaakceptowano do wypłaty) za roboty budowlane, w tym za roboty elektroenergetyczne (niepotwierdzone w protokole odbioru robót z 17 grudnia 2010 r. przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane).

NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia z-cy dyrektora WZM, że wykonanie robót energetycznych potwierdzone zostało w dniu 15 grudnia 2010 r. na obmiarze robót wykonanych, będącym dokumentem wyjściowym do sporządzenia kosztorysu powykonawczego oraz protokołu odbioru częściowego z dnia 17 grudnia 2010 r. Zwraca jednak uwagę na obowiązek potwierdzania, przez inspektora nadzoru inwestorskiego faktycznie wykonanych robót, w tym gotowości wykonawcy do odbioru robót, przez dokonanie wpisu do dziennika budowy oraz sporządzenie stosownej dokumentacji

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118

potwierdzającej wykonane roboty. Powyższy sposób działania nadzoru wynikał także z umowy z dnia 10 grudnia 2010 r. zawartej z firmą pełniącą nadzór nad robotami elektroenergetycznymi.

Zaznaczyć należy, że osoby pełniące funkcje techniczne na budowie zadania „Zbiornik Smardzew”, takie jak kierownik robót energetycznych, inspektor nadzoru nad robotami energetycznymi, czy inspektor nadzoru nad robotami drogowymi, nie potwierdzały w dzienniku budowy faktu przyjęcia powierzonych im funkcji, co stanowi naruszenie art. 45 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

Wymienione wyżej osoby wezwane zostały w trybie pilnym jeszcze w toku kontroli NIK i uzupełniły wpisy w dzienniku budowy.

6. W ocenie NIK, w analizowanym okresie WZM nierzetelnie sporządzał sprawozdawczość z realizacji Programu. Dane wykazane we wszystkich sprawozdaniach z lat 2007-2010, odbiegały od stanu wynikającego z ewidencji księgowej.

W sprawozdaniu za 2007 r. nie ujęto nakładów poniesionych na zadanie „Jaz Jeżew” w kwocie 160 tys. zł, oraz na zadanie „Regulacja rzeki Grabi” w kwocie 418 tys. zł. W sprawozdaniu za 2008 r., nie ujęto nakładów poniesionych na zadanie „Dolina Warty IV” w kwocie 529 tys. zł, na zadanie „Jaz Jeżew” w kwocie 241 tys. zł oraz zaniżono wydatki poniesione na zadanie „Zbiornik Smardzew” o 100 tys. zł. W sprawozdaniu za 2009 r., zawyżono wydatki poniesione na realizację zadania „Jaz Jeżew” o 426 tys. zł. Natomiast w sprawozdaniu za 2010 r., nie ujęto nakładów w kwocie 400 tys. zł poniesionych na zadanie „Jaz Jeżew”.

Na obowiązek sporządzania sprawozdań z realizacji Programu zgodnie z obowiązującymi wzorami, zwracała uwagę kontrola przeprowadzona we wrześniu 2008 r. przez Urząd Kontroli Skarbowej w Łodzi, a na obowiązek wykazywania w sprawozdaniach wszystkich zadań inwestycyjnych realizowanych w granicach dorzecza rzeki Odry finansowanych ze środków publicznych, zwracał również uwagę Pełnomocnik Rządu ds. Programu dla Odry 2006, w grudniu 2008 r., przekazując jednocześnie zasady sporządzania sprawozdań przez jednostki realizujące te zadania.

7. Realizacja projektu „Dolina Warty IV” w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, była przedmiotem kontroli przeprowadzonej w 2007 r. przez Urząd Marszałkowski w Łodzi. W wyniku tej kontroli Marszałek Województwa Łódzkiego odmówił zrefundowania kosztów wykonania dokumentacji projektowej oraz zmniejszył koszty kwalifikowane zadania o 109 tys. zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi oraz przyjmując wyjaśnienia złożone przez Pana Dyrektora w toku niniejszej kontroli o pracach trwających w Wojewódzkim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi, zmierzających do dostosowywania ewidencji urządzeń wodnych do stanu faktycznego, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zapewniających:

1. Poprawę stanu technicznego budowli hydrotechnicznych.
2. Przestrzeganie przez podległe służby techniczne przepisów Prawa Budowlanego, w zakresie potwierdzania w dzienniku budowy faktu przyjęcia powierzonych funkcji na budowie, prowadzenia harmonogramów rzeczowo-finansowych.
3. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji Programu dla Odry 2006, zgodne z ewidencją księgową.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Dyrektora przedstawienia, 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 daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi, 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.