



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 25 marca 2011 r.

**Pan
Zbigniew Bahryj
Dyrektor
Wojewódzkiego Zarządu Melioracji
i Urządzeń Wodnych
w Opolu**

LOP-4101-01-01/2011
P/10/180

WYSTAPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Wojewódzkim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu² kontrolę realizacji ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o Program dla Odry – 2006³. Kontrolą objęto lata 2007-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 marca 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez WZMiUW zadań w zakresie objętym kontrolą.

¹ Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm., zwaną dalej ustawą o NIK.

² dalej WZMiUW.

³ Program ustanowiony ustawą z dnia 6 lipca 2001 r., Dz. U. Nr 98, poz. 1067 ze zm., dalej Program.

Powyższą ocenę uzasadniają ustalenia kontroli i wynikające z nich następujące oceny częściowe.

1. NIK pozytywnie ocenia finansowe i rzeczowe zaawansowanie Programu, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1.1. W okresie obje tym kontrolą WZMiUW realizował 33 zadania związane z ochroną przeciwpowodziową o łącznej wartości 76 116,4 tys. zł, na które otrzymano dofinansowanie środkami Programu w kwocie 23 695,8 tys. zł (31,1 %). Zadania te realizowano na podstawie wymaganych art. 28 ust. 1 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*⁴ ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę lub, zgodnie z art. 30 tej ustawy, zgłoszeń zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych. We wszystkich wymaganych przypadkach WZMiUW posiadał decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji oraz uzgodniony z Wojewodą raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko⁵. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków nieprawidłowości związanych z wykorzystaniem opracowanych dokumentacji projektowych..

1.2. Kompletne wnioski o dofinansowanie zadań, po ich akceptacji przez Zarząd Województwa Opolskiego (przy udziale służb Wojewody Opolskiego), przedkładane były Pełnomocnikowi Rządu ds. Programu dla Odry–2006⁶. Zadania te, stosownie do *Zasad kwalifikowania zadań inwestycyjnych do finansowania z rezerwy celowej Programu dla Odry – 2006* określonych przez Pełnomocnika Rządu⁷ ujmowane były w komponentach określonych w załączniku do *Programu*, w tym w komponentach: *Budowle regulacyjne, Budowle przeciwpowodziowe, Odbudowa i modernizacja wałów*. Ww. 33 zadania, z uwagami w dalszej części wystąpienia, zostały odebrane i rozliczone w zaplanowanych terminach.

NIK ocenia negatywnie sfinansowanie ze środków Programu sześciu zadań (18 %) z lat 2007-2008 na ogólną wartość 3 055,68 tys. zł (4 %)⁸, w których zrealizowany zakres rzeczowy

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm. – dalej Prawo budowlane.

⁵ Na zasadach ustalonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

⁶ Pełnomocnik Rządu ds. Programu dla Odry – 2006 ustanowiony w §1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. Programu dla Odry – 2006 (Dz. U. Nr 31, poz. 278), dalej Pełnomocnik Rządu.

⁷ dalej Zasady kwalifikowania, ustalone przez Pełnomocnika Rządu przy piśmie znak PO.II.0717/WZ/18/2005 z dnia 16 listopada 2005 r. skierowanym m.in. do dyrektorów wojewódzkich zarządów melioracji i urzędzeń wodnych. Zasady takie, na kolejna lata, udostępnianie były także na stronach internetowych Pełnomocnika Rządu.

⁸ Dotyczyło to następujących zadań: 1/. Remont regulacyjny rz. Psina w km 47+500 – 50+000, gmina Głubczyce; 2/. Remont rz. Dzielniczka w km 12+570-13+870, gmina Cisek; 3/. Remont cieku Młynówka Bielicka we wsi Włodary w km 12+029-12+189 oraz 12+757-15+158, gmina Korfantów; 4/. Remont rz. Struga Grodkowska od km 2+900-6+830, gmina Grodków; 5/. Remont koryta rzeki Mora w km 12+542-14+340, gmina Głuchołazy; 6/ Remont regulacji rzeki Prószkówka m. Niewodniki w km 0+000-7+100 gmina

obejmował roboty związane bieżącym utrzymaniem wód i budowli (wydatki bieżące) i był niezgodny z Zasadami kwalifikowania. Według ww. zasad finansowaniem obejmuje się wyłącznie zadania inwestycyjne mające wpływ na ochronę przeciwpowodziową i retencję wód w dorzeczu Odry, a nie mogą być dofinansowane zadania z zakresu utrzymania wód i budowli. Tym samym wydatki na ww. zadania w zakresie robót związanych z bieżącym utrzymaniem, współfinansowane środkami Programu w kwocie 781 320 zł (3,3 % środków Programu otrzymanych przez WZMiUW w badanym okresie), były niekwalifikowane, a ich rozliczenie w sprawozdaniach budżetowych i merytorycznych było nierzetelne (omówiono w pkt. 3 wystąpienia). W ocenie NIK powyższe stanowi o słabości działania kontroli wewnętrznej w WZMiUW, w zakresie weryfikacji spełniania przez zaplanowane zadania i rozliczane wydatki wytycznych zawartych w Zasadach kwalifikowania, oraz poprawności danych przedstawianych w sprawozdaniach. Dyrektor WZMiUW wyjaśnił, że ujęcie w planie ww. zadań było podyktowane wyższą koniecznością zapobieżenia szkodom jakie mogą wywołać powodzie, a sam charakter prac jak również miejsce ich powstania mogą wskazywać, że były one powiązane z powodzią jaka miała miejsce w 1997 r.

Wyjaśnienia powyższe nie usprawiedliwiają wydatkowania środków Programu na zadania niezgodne z Zasadami kwalifikowania.

1.3. Według stanu na 31 grudnia 2010 r. w administrowaniu WZMiUW było 372,03 km wałów przeciwpowodziowych, z tego na 104,93 km (28,2 %) ich stan techniczny był niedostateczny, na długości 60,33 km (16,3 %) występował stan mogący zagrażać bezpieczeństwu, 30,8 km (8,3 %) - stan zagrażający bezpieczeństwu.

Podstawową przyczyną powyższego były ograniczone środki, jakie WZMiUW otrzymywał na utrzymanie urządzeń melioracji podstawowych, w tym wałów przeciwpowodziowych. Stanowiły one bowiem od 17 % (w 2009 r.) do 11 % (2010 r.) kwot wynikających z rozpoznanych i uzasadnionych przez WZMiUW potrzeb. Według wyjaśnień Dyrektora WZMiUW wysokość środków na utrzymanie i konserwację urządzeń melioracji podstawowych, w tym wałów przeciwpowodziowych *wystarczają jedynie na działania zapobiegające pogarszaniu stanu jedynie części urządzeń melioracyjnych i rzek.*

NIK zauważa, że stan obwałowań o długości 18,24 km (4,9 %), na których realizowane były zadania inwestycyjne w ramach Programu nie zagrażał bezpieczeństwu.

Dąbrowa Niemodlińska. Zakres rzeczowy robót zadań 1-4 obejmował w zarówno roboty utrzymaniowe i remontowe (539,62 tys. zł) oraz inwestycyjne (1 215,62 tys. zł), natomiast w zadaniach 5 i 6 wyłącznie roboty remontowe (nieinwestycyjne) na kwotę 1 301,70 tys. zł, w tym 241,70 tys. zł dofinansowanie środkami Programu.

1.4. WZMiUW w pełni realizował obowiązek okresowego (co najmniej raz w roku) sprawdzenia stanu technicznego obwałowań, ustalony w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Nie wypełniono natomiast obowiązku przeprowadzania co najmniej raz na 5 lat kontroli okresowych polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania na długości 311,80 km (83,8 %) wałów przeciwpowodziowych, o którym mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Według wyjaśnień Dyrektora WZMiUW zaniechanie to wynikało wyłącznie z braku środków na ten cel.

1.5. Szczegółowe badanie zakończonych inwestycji przeprowadzone na próbie pięciu zadań⁹ o wartości 27 419,30 tys. zł (36 % wartości zadań realizowanych w badanym okresie) dofinansowanych środkami Programu w kwocie 6 818,54 tys. zł (29 % uzyskanych środków Programu) wykazało, że za wyjątkiem zadania pn. *Budowa zbiornika retencyjnego Włodzienin na rzece Troi*¹⁰, wykonano je zgodnie z warunkami określonymi w umowach, zakładane efekty osiągnięto, a inwestycje były wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem

Kontrola ujawniła równocześnie brak wpisów w dzienniku budowy prowadzonym w ramach uzupełniających robót budowanych lewostronnych wałów rzeki Odra Cisek-Dzielniczka (wykonanie m.in. przyczółków betonowych z klapami zwrotnymi oraz rowu odwadniającego), których wykonanie potwierdzono protokołem odbioru z 30 lipca 2010 r. Tym samym naruszony został obowiązek prowadzenia dziennika budowy ustalony w art. 42 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego oraz w pkt 4 decyzji Wojewody Opolskiego nr 139/W/2006 z 2 listopada 2006 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. Kierownik Zespołu Inspektorów Nadzoru wyjaśnił powyższe przeoczeniem oraz podał, że roboty wykonywane na tym zadaniu nie wymagały odbioru robót zanikających czy ulegających przykryciu. W ocenie NIK powyższe nie stanowi usprawiedliwienia dla naruszenia przepisów w tym zakresie.

Roboty budowlane w ramach zadania Zbiornik Włodzienin realizowane były przez Przedsiębiorstwo Inżynierii Ochrony Środowiska i Melioracji Hydromel Spółka z o. o. Końskie w oparciu o decyzję Wojewody Opolskiego nr 92/W/2003 z dnia 10 października 2003 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę. Wykonawca wyłoniony został w wyniku rozstrzygnięcia przetargu nieograniczonego. W umowie

⁹ zadania obejmowały budowę lewostronnych wałów Odry: Cisek-Dzielniczka (kwota ta nie uwzględnia wykupów gruntów związanych z budową wałów 440,84 tys. zł) oraz zbiornik Włodzienin (2005-2007 - 21 439 216 zł).

¹⁰ Inwestycja zwana dalej *Zbiornik Włodzienin*, realizację tego zadania rozpoczęto przed 2004 r. zlecając m.in. wykonanie dokumentacji pod budowę (wydatki przed 2004 r. wyniosły 267,93 tys. zł), ogółem do końca 2010 r. na zadanie wydatkowano 22 593 431 zł.

z 8 grudnia 2007 r. (z aneksami) rzetelnie ustalono m.in. zakres rzeczowy prac, wysokość wynagrodzenia w kwocie 20 660 393,60 zł, termin realizacji całości zadania do 30 października 2007 r., zasady dotyczące kar umownych, okres gwarancji i rękojmi (60 miesięcy od dnia odbioru końcowego). W związku z ustaleniami zawartymi w protokole konieczności, wykonawca zlecono ponadto wykonanie robót dodatkowych na kwotę 778.824,78 zł (3,8 % wartości umowy podstawowej).

Wpisy w dzienniku budowy dokonane były przez osoby zobowiązane i uprawnione (m.in. inspektorów nadzoru, kierownika budowy) i wskazywały na prawidłowe przebieg robót (w tym zanikających i ulegających zakryciu), przy czym pod datą 2 i 12 czerwca 2006 r. odnotowano uwagi mogące wskazywać na usterki (wady) w wykonaniu m.in. dylatacji na połączeniu sztolni z wieżą zasuw.

W toku prowadzonych robót przedstawiciele nadzoru budowlanego przeprowadzili dwie kontrole budowy (w dniach 6 czerwca 2006 r. i 27 czerwca 2007 r.) nie odnotowując w protokołach nieprawidłowości.

Realizacja zadania zakończona została terminowo, a kierownik budowy i wiodący inspektor nadzoru przed odbiorem zadania złożyli pisemne oświadczenia, że roboty zostały wykonane zgodnie ze sztuką budowlaną, projektem budowlanym, warunkami pozwolenia budowlanego, przepisami i obowiązującymi Polskimi Normami. W dniu 29 października 2007 r. dokonano uruchomienia i sprawdzenia działania urządzeń technicznych zbiornika odnotowując w protokole z tych czynności, że ww. elementy działają prawidłowo i nadają się do eksploatacji¹¹. W dniu 30 października 2007 r. dokonano komisyjnego¹² odbioru końcowego zadania, oceniając zakres i jakość wykonanych robót jako dobrą (usterek nie stwierdzono).

W związku ze stwierdzonymi w trakcie napełniania zbiornika przesiąkami w zaporze od dnia 6 czerwca 2008 r. przerwano piętrzenie wody, a od ok. 6 maja 2009 r. prowadzono stopniowy zrzut wody ze zbiornika. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie wystąpiono o pozwolenie na użytkowanie zbiornika, a w dniu przeprowadzonych oględzin (28 stycznia 2011 r.) zbiornik był pusty. Tym samym wybudowany nakładem ponad 22,5 mln zł zbiornik od dnia odbioru był wykorzystywany w ograniczonym zakresie, a cele jakie miał spełniać (określone m.in. we wniosku z 28 lipca 2004 r. skierowanym do Ministerstwa Gospodarki i Pracy o dofinansowanie projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

¹¹ W odbiorze uczestniczyli: zastępca dyrektora WZMiUW, inspektor nadzoru (wiodący, bezpośrednio nadzorował roboty dot. zapory), inspektor nadzoru ds. elektrycznych, inspektor ds. melioracyjnych, kierownik budowy oraz kierownik zbiornika.

¹² Komisja w składzie m.in.: ze strony WZMiUW – Stanisław Majcher, Antoni Krężel, Jarosław Bental, inspektorzy nadzoru oraz przedstawiciele wykonawcy.

w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego), w tym nawadnianie użytków rolnych, hodowla ryb, funkcja wypoczynkowa oraz rekreacyjna – nie były realizowane.

W związku z powyższym WZMiUW zlecił Instytutowi Meteorologii i Gospodarki Wodnej Ośrodkowi Technicznej Kontroli Zapór przeprowadzenie stosownych badań i ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa zbiornika. W jednym z pięciu¹³ opracowań (z lutego 2010 r.) odnotowano m.in., że korpus zapory jest w niezadawalającym stanie technicznym i zarówno korpus jak i podłoże mogą zagrażać bezpieczeństwu. WZMiUW dysponował także operatem powykonawczym prób chłonności dla podłoża skalnego pod korpusem zapory czołowej zbiornika sporządzonym w sierpniu 2009 r. przez Przedsiębiorstwo Robót Geologiczno-Wiertniczych Spółka z o.o. z Sosnowca. Wydatki na ww. dokumentację w kwocie 180 502 zł sfinansowane zostały za środków budżetowych przekazanych przez Wojewodę Opolskiego.

W celu wskazania przyczyn przesiąkania m.in. na podstawie uzyskanych wyników badań, WZMiUW zlecił przedsiębiorstwu „Geoteko” Projekty i Konsultacje Geotechniczne Spółka z o.o. z warszawy *Opracowanie projektu naprawczego na odebrany protokołem odbioru końcowego w październiku 2007 r. zadaniu „Budowa zbiornika retencyjnego Włodzienin na rzece Troi Gmina Branice i Gmina Głubczyce”*. Wykonawca został wyłoniony na podstawie przeprowadzonego postępowania o udzielanie zamówienia publicznego w trybie dialogu konkurencyjnego. W umowie określono m.in. wynagrodzenie w kwocie 591 700 zł i termin przekazania całości dokumentacji do 31 marca 2011 r. W ocenie NIK działania WZMiUW były zasadne, niemniej pomimo upływu ponad 30 miesięcy od daty stwierdzenia nieszczelności zapory, jej przyczyna, a także zakres i wartość koniecznych do wykonania robót naprawczych do czasu zakończenia kontroli NIK nie były ustalone.

2. Badanie 30 (91 %) zamówień publicznych na kwotę 73 686,2 tys. zł (w których udział środków Programu wyniósł 21 129,1 tys. zł) oraz zadania dotyczącego obsługi i nadzoru geotechnicznego zbiornika retencyjnego Kluczbork na rzece Stobrawa, nie wykazało nieprawidłowości, które miałyby wpływ na wybór wykonawców.

Nieprawidłowości i uchybienia w zbadanych postępowaniach dotyczyły braku wskazania w 14 przypadkach dat aktualizacji kosztorysów inwestorskich oraz - w jednym przypadku - ograniczenia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wbrew art. 26 ust. 3 ustawy

¹³ Opracowania z grudnia 2008 r., czerwca, lipca i listopada 2009 r. oraz lutego 2010 r., z tego cztery opracowania zlecił WZMiUW, a jedno - z czerwca 2009 r. – wykonawca

z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁴, możliwości uzupełnienia przez oferentów złożonych dokumentów po terminie składania ofert. Pomimo takiego zapisu w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zamawiający wezwał oferenta do uzupełnienia dokumentacji.

Wszystkie dokumenty będące podstawą wypłat w skontrolowanych zadaniach były opisane, sprawdzone i zatwierdzone przez osoby upoważnione.

3. W badanym okresie roczne sprawozdania z realizacji zadań dofinansowanych ze środków Programu kierowano do Pełnomocnika Rządu w terminach i zakresie przez niego ustalonym¹⁵, a dane w nich zawarte były zgodne z zapisami ewidencji księgowej.

W związku jednak ze stwierdzoną nieprawidłowością dotyczącą ujęcia niekwalifikowanych wydatków bieżących jako wydatki inwestycyjne, dane sprawozdań za 2007 r. i 2008 r. były niezgodnie ze stanem faktycznym. I tak

- w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28S) za 2007 r. i 2008 r. podano zawyżone kwoty wykonanych wydatków inwestycyjnych odpowiednio o 471 390 zł i o 309 930 zł, pomniejszając jednocześnie o tą samą wielkość wydatki bieżące,
- w przedłożonych *Pełnomocnikowi Rządu* sprawozdaniach merytorycznych z 15 stycznia 2008 r. (za 2007 r.) oraz z 9 stycznia 2009 r. (za 2008 r.) podano, że całość nakładów poniesionych na 6 zadań (omówionych szczegółowo w pkt. 1.2 wystąpienia) w kwocie 3 055,68 tys. zł dotyczyła wydatków inwestycyjnych.

Starszy specjalista ds. planowania, sporządzająca projekty sprawozdań do Pełnomocnika Rządu wyjaśniła, że dane obejmowały tylko te zadania, które zostały ujęte w planie zaakceptowanym wcześniej przez Pełnomocnika Rządu oraz według dyspozycji i wytycznych dyrekcji WZMiUW.

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

I. Podjęcie działań w celu:

- zapewnienia zgodności zakresu zgłaszanych do dofinansowania i realizowanych zadań z *Zasadami kwalifikowania z określonymi przez Pełnomocnika Rządu,*
- *prawidłowego rozliczenia kosztów 6 zadań zrealizowanych w latach 2007-2008.*

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁵ Obowiązek sporządzania sprawozdań, zasady i wzór w formie tabelarycznej dla zadań współfinansowanych środkami w ramach Programu ustalił Pełnomocnik Rządu w piśmie z dnia 10 listopada 2005 r.

dofinansowanych środkami Programu w kwocie 781 320 zł,

- realizowania obowiązku przeprowadzania co najmniej raz na 5 lat, kontroli okresowych stanu technicznego i przydatności do użytkowania obwałowań, ustalonego w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego,*
 - zapewnienia wymaganego stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych.*
- 2. Rzetelne prowadzenie ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości związanej z wykorzystaniem środków Programu.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, 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, 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 Opolu 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.