

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 13 maja 2011 r.

**Pan
Aleksander Marek Skorupa
Pełnomocnik Rządu do Spraw
Programu dla Odry -2006
Wojewoda Dolnośląski**

LWR-4101-22-01/2010
P/10/180

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zwanej dalej „ustawą o NIK”¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Dolnośląski Urząd Wojewódzki w zakresie realizacji Ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o Program dla Odry - 2006.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 24 marca 2011 r. oraz omówione na naradzie pokontrolnej przeprowadzonej w dniu 27 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Programu dla Odry-2006, Wojewodzie Dolnośląskiemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej wykonywanych w ramach Programu dla Odry 2006 w latach 2007-2010. Uzasadnienie przyjętej oceny ogólnej zawierają poniższe oceny cząstkowe.

1. Poziom wartościowy (a tym samym rzeczowy) zaawansowania zadań Programu dla Odry 2006, związanych z ochroną przeciwpowodziową według stanu na koniec 2010 r. był

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

znacząco niższy od planowanego w ustawie o ustanowieniu Programu², pomimo szerszej współpracy w latach 2008 – 2010 Pełnomocnika Rządu do Spraw „Programu dla Odry 2006” z instytucjami rządowymi, samorządowymi i podejmowania działań mobilizujących jednostki realizujące Program.

Do końca 2010 r. upłynęło 9 lat (60 %) okresu realizacji Programu, którego zakończenie planowane jest na koniec 2016 r. Tymczasem za lata 2002-2010 wartościowy zakres zaawansowania Programu zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową (z wyłączeniem oczyszczalni ścieków) wyniósł jedynie 46,4% (wydatkowano w tym okresie 1.974.609,6 tys. zł), natomiast po uwzględnieniu wskaźnika wzrostu cen był jeszcze niższy, tj. 37,3%. I tak w 2007 r. wykonano tylko 49,1% planu (wydatkowano 253.420,4 tys. zł), 2008 r. – 43,9% (wydatkowano 234.356,5 tys. zł), 2009 r. - 52,1% (wydatkowano 244.134,9 tys. zł) i w 2010 r. - 53,5%³ planu (wydatkowano 254.142,9 tys. zł). Niskie zaawansowanie Programu wynikało przede wszystkim z nieterminowej realizacji najkosztowniejszych i najważniejszych jego zadań, w szczególności budowy Zbiornika Racibórz i Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego oraz niewystarczającego wykorzystywania (zaangażowania) środków pozabudżetowych:⁴ w 2007 r. - 36,1% planu i odpowiednio w 2008 r. - 32,7%, w 2009 r. - 41,6%, w 2010 r. – 56,1%, a za lata 2002-2010 łącznie 31,2% planu⁵. Nadto podkreślić należy, że finansowanie Programu z rezerwy celowej rozpoczęte zostało z rocznym opóźnieniem (pierwsze środki przyznano w 2003 r.).

Powstałe opóźnienia w realizacji kluczowych przedsięwzięć inwestycyjnych Programu skutkują ryzykiem występowania kolejnych strat w przypadkach ponownych powodzi, czego dowodzą także wydarzenia, jakie miały miejsce w 2010 r. Zjawiska powodziowe wystąpiły bowiem m.in. w dolinie Raciborsko-Kozielskiej i poniżej Wrocławia w Kwiatkowicach, stan krytycznego zagrożenia wystąpił na odcinku Odry w miejscowościach Brzeg-Oława-Jelcz i we Wrocławiu, zaś poważne zagrożenie miało miejsce w Ścinawie, Malczycach i w Głogowie. Zatopione zostały miejscowości St. Górnik i St. Otok w obrębie polderu Lipki-Oława oraz część m. Jelcz, a w obrębie Wrocławia podtopiona została część Kozanowa.

² Program ustanowiony został ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry – 2006” (Dz.U. z 2001 r. nr 98 poz. 1067 ze zm.)

³ Wyliczenia zaawansowania dokonano przy uwzględnieniu wskaźnika wzrostu cen.

⁴ NFOŚiGW oraz WFOŚiGW; Kredyty instytucji finansowych (EBI, BRRE, BŚ); fundusze Unii Europejskiej; inne (gminy, prywatne)

⁵ Podczas posiedzenia Komitetu Sterującego „Programu dla Odry -2006”, które odbyło się w dniu 22 czerwca 2010 r. Pełnomocnik zaapelował o większe wykorzystanie środków pozabudżetowych takich jak: kredyty z

NIK przychyliła się do opinii Dyrektora Wydziału Programu dla Odry 2006, zgodnie z którą cyt. (...) *te poważne straty i zagrożenia byłyby zniwelowane gdyby był zbudowany zbiornik Racibórz oraz wykonane takie zadania jak: budowa obwałowań w dolinie Odry powyżej Koźła, modernizacja i budowa obwałowań chroniących St. Otok, St. Górnik i Jelcz; modernizacja wału na odcinku Oława-Siedlce-Kotowice-Radwanice. Natomiast w celu zapewnienia ochrony Wrocławia przez powodzią porównywalną do powodzi z 1997 roku niezbędne jest wykonanie wszystkich zadań objętych programem modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego.*

1.1. Sposób planowania zadań inwestycyjnych i uruchamiania środków w ramach Programu nie sprzyjał terminowej jego realizacji.

1.1.1. W ocenie NIK przyjęcie jednorocznego cyklu planowania, na który składało się kilkakrotne występowanie przez Pełnomocnika do jednostek wdrażających Program o informacje dotyczące planowanych na dany rok zadań, utrudniało właściwe (m.in. rzetelne i gospodarne) zarządzanie i terminową (wynikającą z ustawy o ustanowieniu Programu) realizację poszczególnych przedsięwzięć. Kontrola wykazała m.in., że Pełnomocnik występował do jednostek o przesłanie harmonogramu i planu rzeczowo-finansowego realizowanych zadań już po przekazaniu im środków (np. w 2008 r. pismo w tej sprawie wysłano w lipcu). Zdaniem NIK takie działanie było spóźnione i mało przydatne dla procesu planowania. Nie sporządzano, w odniesieniu do nakładów przewidywanych do poniesienia w latach 2002-2016 na realizację Programu, wieloletnich planów rzeczowo-finansowych oraz harmonogramów działań służących realizacji poszczególnych zadań objętych Programem. Niewykorzystano tym samym upoważnienia zawartego w § 2 pkt 7 rozporządzenia z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry - 2006.⁶ Brak wieloletnich planów i harmonogramów realizacji zadań nie pozwalał na całościowy ogląd i koordynację realizowanych i planowanych do realizacji zadań pod względem ich znaczenia, charakteru, wzajemnych powiązań i zależności, pożądanej kolejności wykonywania, nie sprzyjał utrzymaniu dynamiki realizacji Programu, nie zapobiegał zgłaszaniu i wykonywaniu zadań nie kwalifikujących się do finansowania z dotacji celowej budżetu państwa lub mało przydatnych dla podniesienia stanu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

Pozytywnie natomiast ocenić należy fakt, iż w 2010 r. procedura planowania zadań została częściowo skrócona poprzez ustalenie ich klasyfikacji budżetowej (część, dział, rozdział,

instytucji finansowych, fundusze Unii Europejskiej oraz fundusze celowe. W opinii Pełnomocnika pieniądze z rezerwy celowej Programu powinny jedynie inicjować inwestycje, a nie w całości je finansować.

paragraf) przed wydaniem przez Pełnomocnika promes, a nie jak to było w latach 2007-2009, dopiero po ich wydaniu, w rezultacie czego pismo Pełnomocnika do Ministerstwa Finansów w sprawie uruchomienia środków na realizację Programu przesłane zostało już w dniu 8 lutego 2010 r. podczas gdy np. w 2008 r. dopiero 15 kwietnia.

1.1.2. W Wydziale Programu dla Odry 2006 Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego nie została też opracowana i wdrożona formalna procedura selekcji i akceptacji zgłaszanych do programu zadań i ustalania kolejności ich dofinansowania (określania priorytetów). Brak takich rozwiązań skutkowało tym, że typowanie poszczególnych przedsięwzięć do dofinansowania w kolejnych latach miało charakter uznaniowy i doraźny.

NIK podkreśla, że w sytuacji gdy w każdym roku kontrolowanego okresu jednostki wdrożeniowe zgłaszały do realizacji kontynuowane i nowe zadania, których łączna wartość znacznie przekraczała wielkość dostępnych w danym roku środków⁷ **kluczowe znaczenie mają rzetelne** (przejrzyste, powtarzalne, oparte na obiektywnych kryteriach, promujące udział środków pozabudżetowych itd.) i formalnie wdrożone procedury określające priorytety i kolejność dofinansowania poszczególnych zadań.

1.2. Z opóźnieniem realizowano zadania Programu ujęte w załącznikach Nr 3 (zadania inwestycyjne) i Nr 4 (zadania modernizacyjne) do ustawy o ustanowieniu Programu, a stanowiące uszczegółowienie załącznika Nr 1 (określającego nakłady roczne w latach 2002-2016 w poszczególnych komponentach) do tej ustawy, w tym w szczególności komponentów: *budowle regulacyjne i budowle przeciwpowodziowe.*

Na 31 pozycji zadań ujętych w załącznikach Nr 3 i Nr 4, do końca 2010 r. powinno być zakończonych 13, a tymczasem zrealizowanych zostało jedynie 6 zadań, z czego 5 zadań jeszcze przed rozpoczęciem lub na początku realizacji Programu i nie było finansowanych ze środków z rezerwy celowej. W przypadku pozostałych 17 zadań, które zgodnie z ustawą powinny zostać rozpoczęte do 2010 r. - żadne nie było realizowane zgodnie z planem.

Opóźnienia w realizacji zadań należących do Programu wynikały m.in. z faktu, iż ze środków przeznaczonych na Program, realizowano także inne przedsięwzięcia niż wymienione w tej ustawie.

⁶ Dz. U. Nr 31, poz. 278

⁷ Przykładowo w 2008 r. wartość złożonych przez jednostki do budżetu państwa planowanych zadań wynosiła 415,0 mln zł i ponad czterokrotnie przewyższała przyznaną kwotę budżetową na ich realizację w wysokości 89.942,1 mln zł).

1.2.1. W latach 2007-2010 niezgodnie z założeniami ustawy o ustanowieniu Programu jednostki wykonały zadania na łączną kwotę 103.406,7 tys. zł (30,7% ogółu wydatków na Program w tym okresie), z tego:

- 95.019,7 tys. zł wydatkowano na sfinansowanie zadań w ogóle niewymienionych w załącznikach do ustawy (z czego 65.203,0 tys. zł wydano na sfinansowanie zadań remontowych, zamiast inwestycyjnych), w szczególności:
 - o w 2007 r. za kwotę 25.907,9 tys. zł; realizowano 63 zadania nieujęte w załącznikach do ustawy,
 - o w 2008 r. za kwotę 20.243,1 tys. zł; realizowano 57 zadań nieujętych w załącznikach do ustawy,
 - o w 2009 r. – za kwotę 26.613,0 tys. zł realizowano 37 zadań nieujętych w załącznikach do ustawy,
 - o w 2010 r. za kwotę 22.255,7 tys. zł. realizowano 57 takich zadań.
- pozostałe 8.387,0 tys. zł dotyczyło wprawdzie zadań ujętych w załącznikach do ustawy jako zadania inwestycyjne, środki te posłużyły jednak finansowaniu remontów, a zatem zadań o innym charakterze niż przewidywał to Program.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, iż z założenia Program jest przedsięwzięciem inwestycyjnym i modernizacyjnym, wobec czego nieuzasadnionym jest dokonywanie ze środków przeznaczonych na jego realizację i rozliczanie w ramach wydatków bieżących: remontów przywracających jedynie pierwotny stan istniejących urządzeń i budowli wodnych regulacyjnych i przeciwpowodziowych, robót w ramach bieżącego utrzymania urządzeń i budowli oraz opracowań nie stanowiących kosztów przygotowania inwestycji⁸.

Wskazać należy, że Pełnomocnik wielokrotnie informował jednostki wdrożeniowe, iż w ramach Programu mogą być finansowane jedynie przedsięwzięcia inwestycyjne i modernizacyjne, natomiast remonty i roboty tzw. utrzymaniowe powinny być finansowane w ramach wydatków bieżących realizowanych w związku z prowadzeniem działalności statutowej tych jednostek. Niemniej należy zauważyć, iż z różnych powodów (np. dla dokończenia rozpoczętego zadania – patrz niżej) Pełnomocnik akceptował takie działania. Postępowanie takie należy ocenić jako nierzetelne.

⁸ w rozumieniu obowiązujących i przekazanych jednostkom przez Pełnomocnika „Zasad kwalifikowania zadań inwestycyjnych do finansowania z rezerwy celowej Programu dla Odry – 2006”.

Kontrola wykazała, że jednostki wdrożeniowe wnosząc o realizację w ramach Programu zadań nie wykazanych w załącznikach 3 i 4 do ustawy o jego ustanowieniu, uzasadniały ich finansowanie z dotacji celowej, głównie poprzez ich przypisanie do komponentów: *budowle regulacyjne* lub *budowle przeciwpowodziowe* załącznika Nr 1 ustawy o ustanowieniu Programu. NIK zwraca jednakże uwagę, iż w załączniku Nr 1 wysokość nakładów w tych komponentach jest ograniczona i wyraźnie określona do konkretnych kwot i że załączniki Nr 3 i Nr 4 zawierają jedynie enumeratywnie wymienione zadania inwestycyjne finansowane ze środków Programu dla Odry – 2006. Mimo, że nie wszystkie z tych zadań zostały szczegółowo wyodrębnione (np. poz. 10. 4 zał. Nr 3 – Ochrona od powodzi Wrocławia) to nie oznacza, iż w takich przypadkach listę przedsięwzięć Programu można kształtować dowolnie, bowiem po wyłączeniu z załącznika Nr 1 nakładów na komponenty: lasy; oczyszczalnie ścieków; zagospodarowanie przestrzenne; monitoring przeciwpowodziowy – pozostałe nakłady w załączniku Nr 1 są równe sumie nakładów zał. Nr 3 i Nr 4.

W ocenie NIK niezbędne jest zaprzestanie dalszego finansowania ze środków Programu zadań spoza ustawy o jego ustanowieniu oraz związanych z bieżącym utrzymaniem istniejących obiektów, budowli i urządzeń wodnych, w tym remontów bieżących.

Radykalna bowiem poprawa bezpieczeństwa powodziowego możliwa jest jedynie na drodze inwestycyjnej i modernizacyjnej w szczególności budowli regulacyjnych (m.in.: stopni wodnych, jazów, progów, zapór itd.) i przeciwpowodziowych (m.in.: wałów, zbiorników, polderów, kanałów ulgi), tj. zgodnie z celami Programu dla Odry-2006. Dyrektor Wydziału Programu dla Odry 2006 potwierdzając, iż część realizowanych zadań, będąca m.in. kontynuacją wcześniejszych zobowiązań umownych nie mieści się w zakresie załączników 3 i 4 do ustawy o ustanowieniu Programu wyjaśnił, że przyjęta została zasada corocznego ograniczania tego rodzaju zadań, zmierzająca do realizacji wyłącznie rzeczowego zakresu zadań ujętych w zał. 3 i 4 oraz iż w roku bieżącym zasada ta została praktycznie wdrożona.

Dyrektor Wydziału Programu dla Odry 2006 wyjaśnił ponadto, że dokonywanie wydatków na zakup usług remontowych wynikało z faktu, iż w ramach Programu mogą być dofinansowywane zadania mające charakter remontowo - modernizacyjny. Zdaniem NIK stanowisko to nie znajduje uzasadnienia w ustawie o ustanowieniu Programu, w terminologiach „*remontu*” i „*robót budowlanych*” określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹ oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r.

⁹ Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁰, zgodnie z którym z dotacji celowych budżetu państwa na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji, mogą być finansowane koszty przebudowy, rozbudowy, nadbudowy, rekonstrukcji, adaptacji lub modernizacji obiektów budowlanych, powodującej ich ulepszenie w rozumieniu przepisów o rachunkowości. Ponadto używanie przez Pełnomocnika (np. we wniosku o uruchomienie środków, czy w Informacji o realizacji Programu) pojęcia *remont modernizacyjny* było wielokrotnie przez Ministra Finansów kwestionowane, jako nie pozwalające na jednoznaczne zakwalifikowanie środków budżetowych. Minister wyjaśniał przy tym, iż pojęcie „remont” dotyczy zadań finansowanych w ramach środków bieżących, a „modernizacja” ma charakter inwestycyjny.

1.2.2. Kontrola wykazała, że niezgodnie z założeniami ustawy o ustanowieniu Programu w badanym okresie poszczególne jednostki sfinansowały środkami Programu przeznaczonymi na wydatki inwestycyjne zakup usług obejmujących: wykonanie ekspertyz, analiz i opinii na kwotę 2.305,5 tys. zł (0,7%¹¹) oraz zakup usług tzw. pozostałych (m.in. także remontowych) za kwotę 955,0 tys. zł (0,3%)¹².

1.2.3. Także niezgodnie z zasadami Programu w latach 2007-2008 wydatkowano środki w kwocie 303,9 tys. zł na nieobjęte nim zadania w dorzeczu Wisły, tj. na odbudowę koryta cieku Czeczówka oraz cieku Ożarówickiego, a w 2010 r. przyznano środki w wysokości 151,0 tys. zł Starostwu Powiatowemu w Częstochowie, które nie było podmiotem realizującym zadania Programu.

Powyższe nieprawidłowości, w ocenie NIK wskazują, iż niedostateczny był zakres weryfikacji przez Wydział wydatków dokonywanych przez jednostki. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, przy obecnym stanie kadrowym szczegółowa weryfikacja każdego zadania w ramach Programu nie jest możliwa.

2. Kontrola wykazała także, iż w latach 2007-2010 Pełnomocnik w zakresie realizacji zadań Programu wydatkował łącznie 1.697,9 tys. zł, w tym m.in. 1.062,0¹³ tys. zł na wykonanie ekspertyz, analiz, opinii, o których mowa w paragrafie 6 ust. 2 rozporządzenia RM w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006.

Ustalono, że w 2007 r. w ramach realizacji zadań Programu dokonano wydatku w kwocie 6,1 tys. zł na organizację konferencji pod nazwą „10 lat od powodzi – perspektywy realizacji

¹⁰ Dz.U. Nr 120 poz. 831

¹¹ wydatków poniesionych w latach 2007-2010

¹² jw.

¹³ Wydatki związane z aktualizacją ustawy o ustanowieniu Programu dla Odry - 2006

inwestycji Programu dla Odry 2006”. Wydatek ten zdaniem NIK nie powinien być sfinansowany ze środków Programu dla Odry 2006. Dodatkowo zaklasyfikowany został w paragrafie inwestycyjnym klasyfikacji budżetowej (6050) zamiast w paragrafie odnoszącym się do wydatków bieżących (4300).

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż zlecone do 2007 r. przez Pełnomocnika opracowania, na które wydatkowano 21.075,3 tys. zł nadal w ogóle lub nie w pełni zostały wykorzystane.

Dokumentacja projektowo-kosztorysowa pt. „*Zbiornik Wodny Kamieniec Ząbkowicki*”, na którą wydatkowano 18.612 tys. zł przekazana została do RZGW we Wrocławiu w dniu 23 czerwca 2010 r. i przyjęta została przez tą jednostkę jako *opracowanie archiwalne*.

Studia wykonalności dla zbiorników: Rzymówka na rzece Kaczawa, Grobla na rzece Nysa Mała, Pielgrzymka na rzece Skora – na które wydatkowano 902,8 tys. zł; Długomosty na rzece Widawie – wydatkowano 131,8 tys. zł; Chwalimierz (zbiornik retencyjny) na rzece Średzka Woda – wydatkowano 134,2 tys. zł; Kostrzyca na rzece Jedlicy – wydatkowano 94 tys. zł; Mirsk w dolinie Czarnego Potoku – wydatkowano 112,2 tys. zł, nie zostały wykorzystane do przeprowadzenia przedmiotowych inwestycji. Jedynie w niektórych przypadkach wykorzystano je przy opracowaniu dokumentów lokalnych (np. planu zagospodarowania przestrzennego). Jako powody niewykorzystania opracowanej dokumentacji należy wskazać m.in. brak wystarczających środków na realizację inwestycji, zmiany w przepisach prawa skutkujące ich dezaktualizacją, sprzeciw środowisk przyrodniczych co do realizacji inwestycji.

4. Roczne *Informacje o realizacji zadań Programu* za 2006 i 2007 r. przekazane zostały do członków Rady Ministrów z opóźnieniem - odpowiednio po upływie ok. 11 i ok. 2 miesięcy od terminu w jakim powinny były być przedstawione w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej, czym naruszono art. 8 ustawy o ustanowieniu Programu. Informacje za lata 2008-2009 składane były we właściwych terminach. NIK zauważa, że w *Informacji o realizacji Programu dla Odry - 2006* przy wyliczaniu pełnego zaangażowania budżetu państwa ujmowano także środki tzw. *statutowe* jednostek samorządowych: w 2007 r. - 23.958,6 tys. zł; w 2008r. - 21.841,6 tys. zł; w 2009 r. - 20.958,6 tys. zł. Wykazywano je w pozycji *środki jednostek budżetowych z przeznaczeniem na zadania inwestycyjne*, w której również ujmowano rezerwę celową z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych: 2007 r. – 1.650,0 tys. zł; 2008 r. – 10.948,6 tys. zł; 2009 r. - 10.236,4 tys. zł.

Zdaniem NIK, dla przejrzystości i użyteczności sprawozdania dla adresatów pozytywne będzie konsekwentne wyodrębnienie wkładu jednostek samorządu terytorialnego wszystkich rodzajów (tj. gmin, powiatów i województw samorządowych) zamiast utrzymywania układu obecnego, w którym środki województw zaliczono jako zaangażowanie budżetu państwa, a jednocześnie wyodrębnione jest zaangażowanie gmin.

Stwierdzono ponadto, iż w rocznych sprawozdaniach składanych do Ministra Finansów występowały błędy, tj.:

- a) w sprawozdaniu za 2007 r. zawarto informację, iż Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu finansował zadanie pn. „Budowle regulacyjne i przeciwpowodziowe, Roboty budowlane i dokumentacja techniczna na rzece Odrze oraz jej dorzeczu” w ramach paragrafu 6050 w wysokości 15.210 tys. zł, w sytuacji, gdy wydatek ten był finansowany w ramach paragrafu 4270;
- b) w sprawozdaniu za rok 2008 wykazano, iż DZMiUW we Wrocławiu wydatkował środki w wysokości 7.533,0 tys. zł na paragrafie 6050 w sytuacji, gdy wydatki te były dokonane na paragrafie 6510;
- c) w sprawozdaniu za 2009 r. wykazano, iż: RZGW Poznań wydatkował środki na paragrafie 6060 w wysokości 2.444 tys. zł, w sytuacji gdy środki wydatkowano na paragrafie 6050 – 1.448,0 tys. zł oraz na paragrafie 6060 - 996,0 tys. zł; WZMiUW w Łodzi wydatkował środki w wysokości 5.300 tys. zł na paragrafie 6050, w sytuacji gdy wydatki poniesiono na paragrafie 6510; WZMiUW w Opolu wydatkował środki w wysokości 6.500 tys. zł w paragrafie 6050 w sytuacji, gdy wydatkowano środki w paragrafie 6150.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Programu dla Odry 2006 błędy w sprawozdaniach wynikały z omyłek pisarskich.

5. W ocenie NIK działania Pełnomocnika szczególnie w latach 2008-2010 charakteryzowały się zwiększonym zaangażowaniem w bezpośredni nadzór nad realizacją Programu poprzez m.in. kontakty i spotkania z jednostkami go wdrażającymi, np. w zakresie budowy suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz. Wizytacje w miejscach realizacji inwestycji Programu przeprowadzali również Pracownicy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego - Wydziału Programu dla Odry 2006. W 2008 r. przeprowadzono 12 takich wizytacji, w 2009 r. -16 i w 2010 r. – 17.

5.1. Niemniej Pełnomocnik w niewielkim stopniu wykorzystywał swoje uprawnienia w zakresie inicjowania (przez podmioty nadzorujące jednostki wdrożeniowe np. wojewodów, marszałków województw) kontroli przebiegu realizacji inwestycji i projektów Programu, o których mowa w § 2 pkt 10 cytowanego wcześniej rozporządzenia RM w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006. W 2007 r. zainicjowane zostały bowiem jedynie trzy takie kontrole, w 2008 r. żadna; w 2009 r. jedna, a w 2010 r. trzy kontrole.

5.2. Zdaniem NIK przy zarządzaniu Programem nie wykorzystywano także w pełni możliwości opracowanego na zlecenie Pełnomocnika Systemu Informacji Przestrzennej Dorzecza Odry (SIPDO), na który do końca 2010 r. wydatkowano łącznie 2.554,6 tys. zł. System ten nie stanowił narzędzia zintegrowanego zarządzania zadaniami, projektami, inwestycjami Programu, co przy jego tworzeniu było celem nadrzędnym. Wynikało to z braku szkoleń pracowników Wydziału odnośnie zakresu i możliwości wykorzystania Systemu i mankamentów jego funkcjonalności (mimo podejmowania działań, celem poprawy Systemu w tym zakresie).

Ujmowane w Systemie dane dotyczące realizowanych inwestycji były nieuporządkowane. Na 654 ujętych w Systemie pozycji zadań inwestycyjnych - 189 (28,9%) było pustych (nie wypełnionych), w 31 (4,7%) pozycjach nie określono statusu inwestycji, a w 91 (13,9%) nie wskazano inwestora. W 2007 r. nie aktualizowano Systemu w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych. Występujące w Systemie niespójności w zakresie danych kartograficznych powodują, iż jego wykorzystanie w sytuacjach kryzysowych może być wątpliwe np. plac Powstańców Śląskich kończy się na skrzyżowaniu z ulicą Swobodną, ul. Piłsudskiego kończy się przy Stawowej, nie został zamieszczony wiadukt na Muchoborze.

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

- 1. Podjęcie działań mających na celu zwiększenie stanu zaawansowania i poprawę efektywności realizacji Programu.**
- 2. Zintensyfikowanie działań mających na celu zwiększenie poziomu pozyskiwania i wykorzystywania środków pozabudżetowych do finansowania zadań Programu.**
- 3. Wyeliminowanie przypadków wydatkowania środków na zadania nie wymienione w załączniku Nr 3 i Nr 4 do ustawy o ustanowieniu Programu oraz na zadania podlegające finansowaniu w ramach wydatków bieżących.**

4. **Zapewnienie wydatkowanym środkom przypisywania właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej.**
5. **Zmiana procesu planowania i uruchamiania środków na zadania Programu dla Odry -2006, min. poprzez:**
 - a) **sporządzenie wieloletniego planu i harmonogramu realizacji zadań,**
 - b) **ograniczenie częstotliwości występowania do jednostek wdrożeniowych o dane planistyczne,**
 - c) **opracowanie i wdrożenie formalnej procedury kwalifikowania zadań do finansowania w ramach Programu, wcześniejsze kończenie identyfikacji i kwalifikacji zadań do realizacji przez jednostki wdrożeniowe,**
 - d) **jak najwcześniejsze przyznawanie promes i uruchamianie środków finansowych na realizację zadań.**
6. **Pełniejsze wykorzystywanie przez Pełnomocnika uprawnień do inicjowania kontroli realizacji Programu, zwiększenie zakresu weryfikacji wydatków dokonywanych przez jednostki realizujące Program. Przyznawanie środków wyłącznie jednostkom realizującym Program oraz finansowanie zadań, które są objęte zakresem terytorialnym Programu (dorzecze Odry).**
7. **Podjęcie działań dla wykorzystania w maksymalnym możliwym zakresie dotychczas sporządzonych i przekazanych jednostkom realizującym Program opracowań (studium wykonalności, projektów, dokumentacji) sfinansowanych przez Pełnomocnika.**
8. **Podjęcie działań, które przyczynią się do większego wykorzystania Systemu Informacji Przestrzennej (SIPDO) w ramach funkcji zarządzania Programem, uporządkowanie danych zawartych w tym Systemie, przeprowadzenie jego przeglądu pod kontem zgodności informacji kartograficznych ze stanem rzeczywistym.**
9. **Skorygowanie Informacji o realizacji zadań Programu poprzez:**
 - a) **niewuwzględnianie przy wyliczaniu pełnego zaangażowania budżetu państwa środków statutowych jednostek samorządu terytorialnego**
 - b) **ujednoczenie danych wykazywanych w sprawozdaniu poprzez ujmowanie odrębnie środków jednostek samorządu terytorialnego oraz środków z**

rezerwy celowej z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

10. Wylimitowanie błędów w rocznych sprawozdaniach składanych do Ministerstwa Finansów w zakresie przyporządkowywania wydatkowanych środków do właściwych paragrafów.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Pełnomocnika w terminie 30 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 Pełnomocnikowi (Wojewodzie Dolnośląskiemu) 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 o sposobie ich rozpatrzenia.