

Pan
Artur Wójcik
Dyrektor
Rejonowego Zarządu Gospodarki
Wodnej w Gliwicach

LWR-4114-01-07/2010
I/10/001/LWR

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach, zwanego dalej „RZGW” lub „Zarządem”. Kontrolą objęto realizację Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego (Umowa 7436-POL) w 2009r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokóle kontroli podpisanym w dniu 14 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi 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 wprowadzenie procedurę wyboru konsultanta, do którego zadań należy: wsparcie w projektowaniu i prowadzeniu wszelkich prac i działań związanych z budową suchego Zbiornika Racibórz Dolny², natomiast do końca grudnia 2009 r. wydatkowano na Projekt

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

² W dniu 4 listopada 2009r. RZGW zawarł z Joint Venture: CES Consulting Engineers Salzgitter GmbH, Haskoning Nederland B.V. i Pracowni Badawczo-Projektowe Ekosystem Sp. z o.o. Umowę na świadczenie usług konsultingowych za wynagrodzeniem 12 245 571,00 Euro netto (tj. 14 939 596,00 Euro brutto).

32.896.659 zł (wydatki kwalifikowalne³) tj. 2,6% planowanych dla tej jednostki wydatków (1.245.177.285 zł)⁴.

RZGW, w ramach Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry jest odpowiedzialna za wybudowanie suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (Komponent A Projektu) za równowartość ok. 1.231,5 mln zł (218,3 mln Euro według umowy kredytu z BRRE). Dotychczas (od 1997 r.) z przygotowaniem budowy tego zbiornika wiąza się nakłady w kwocie ok. 78,3 mln zł przy czym na opracowanie dokumentacji, wymagającej obecnie aktualizacji wydatkowano około 11,1 mln zł (14,2%).

I.2. Nie zostały ponadto uzyskane w założonych terminach decyzje o środowiskowych oddziaływaniach zbiornika Racibórz Dolny oraz pozwolenia na budowę zbiornika. Nie pozyskano też niezbędnych gruntów umożliwiających wystąpienie o ww. pozwolenia budowlane - według stanu na dzień 31 marca 2010r. pod obwałowania pozyskano 79,4% (996,7 ha) powierzchni gruntów oraz tylko 37,1% (585,5 ha) powierzchni czaszy zbiornika. W odniesieniu do powyższego należy wskazać, iż w Umowie pożyczki z BŚ czas realizacji Projektu określono na 83 miesiące (licząc od 1 lipca 2007 r. do 31 maja 2014 r.) do dnia 31 grudnia 2009 r. upłynęło 30 m-cy, a do terminu jego zakończenia pozostały jedynie 53 miesiące, tj. 63,9%

Na wyżej wskazany stan zaawansowania prac złożyło się wiele czynników występujących w latach wcześniejszych, na które RZGW nie miał żadnego wpływu. Należy do nich zaliczyć 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 (koordynującego zadania w ramach przygotowywania dokumentacji przetargowej na wyłonienie konsultantów)⁵. Skutkowało to m.in. brakiem środków na realizację procesów wykupów w 2007 r. i 2008 r.

I.3. Należy również zaznaczyć, iż przyjęta przez RZGW koncepcja budowy zbiornika w podziale na dwa etapy tj. poprzez uzyskanie dwóch odrębnych pozwoleń budowlanych: 1) na budowę zapory czołowej, lewostronnej i prawostronnej, 2) budowę Zbiornika Racibórz już w I

³ Raport Kwartalny –Raport Roczny stan na 31 grudnia 2009 r.

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

⁵ Szerzej –Wyniki audytu Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry w latach 2007-2008 Umowa 7436-POL

półroczu 2010 r. nie została uznana za możliwą do realizacji w obowiązującym wówczas stanie prawnym przez organ wydający decyzję (tj. Wojewodę Śląskiego)⁶. W wyniku przeprowadzonych analiz prawnych zostały podjęte przez Komitet Sterujący działania legislacyjne, mające na celu wdrożenie rozwiązań szczególnych, (tzw. *specustawy*) umożliwiającej realizację inwestycji bez konieczności wykupywania gruntów w czaszy zbiornika. Jak wyjaśnił Dyrektor nowe przepisy wprowadzają rozwiązania stosowane wcześniej – bez podstaw prawnych – przez RZGW.

Dotychczasowy przebieg realizacji Projektu przez RZGW oraz zakres i charakter zadań pozostałych do wykonania (zakończenie wykupów i wywłaszczeń, pozyskanie decyzji o realizacji i fizyczna budowa obiektów) upoważniają NIK do stwierdzenia, że obowiązujący ciągle termin zakończenia Projektu, wskazany w umowie pożyczki **jest zagrożony**.

II. NIK nie wnosi zastrzeżeń do zgodności wydatkowanych środków z celami Projektu i procedurami przetargowymi Banku Światowego.

Realizacja Projektu w 2009 r. skutkowała poniesieniem w tym okresie wydatków w kwocie 18,7 mln zł (wydatki uznane za kwalifikowalne). Zbadano 42 dokumenty księgowe i odpowiadające im zapisy w ewidencji księgowej dotyczące wydatków związanych z realizacją Komponentu A Projektu w 2009 r. o wartości 17,6 mln zł, co stanowiło 94,6 % wydatków kwalifikowanych na Projekt w 2009 r. Wydatki te poniesione zostały zgodnie z celami Projektu i procedurami przetargowymi Banku Światowego. W 2009 r. wydatki ogółem RZGW (33,8 mln zł) były mniejsze od planowanych ostatecznie (34,1 mln zł) o 0,3 mln zł, tj o 0,8%. Wydatki w zakresie realizacji Komponentu A Projektu w tym samym okresie stanowiła 99,6% planu po zmianach (19,1 mln zł). Ponadto wskazać należy, iż na koniec 2009 r. nie rozliczono jeszcze kwoty 90,1 tys. zł wydatkowanej w 2008 r. niezgodnie z procedurami BŚ (72,0 tys. zł dla Politechniki Warszawskiej i 18,1 tys. zł dla Biura Inwestorskiego Janusz Rybka). Powyższe spowodowane było podjęciem przez RZGW działań zmierzających do uznania zakwestionowanych wydatków przez BŚ w drodze wyjątku za kwalifikowalne. Do dnia zakończenia kontroli NIK Zarząd nie otrzymał odpowiedzi od Banku Światowego.

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

W wyniku przeprowadzonego badania poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, systemu zarządzania Komponentem A Projektu oraz ewidencjonowania poniesionych w 2009 r. wydatków ujawniono następujące nieprawidłowości:

- w księgach rachunkowych RZGW ujęto wydatek z tytułu wypłaty zaliczki dla Konsultanta w wysokości 3.125.736,97 zł tj. (18,0% wszystkich wydatków w 2009 r.) na

⁶ Ekspertyzy prawne stwierdzały, iż należy wykupić całą powierzchnię gruntu, w tym również w czaszy dla uzyskania pozwolenia budowlanego zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶

koncie 080-14-02-05 przez zawyżono wartość nakładów inwestycyjnych (efektów inwestycji) uzyskanych w 2009 r. oraz zniekształcono tym samym strukturę aktywów w sprawozdaniu finansowym jednostki (Bilansie). 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 publicznych⁷,

- nie określono w formie pisemnej stosowanego faktycznie (7 dniowego) granicznego terminu księgowania dowodów księgowych w tzw. okresach przejściowych (zdaniem NIK stosowny zapis powinien być uwzględniony w polityce rachunkowości),
- ujawniono 3 przypadki niewłaściwego wypełnienia obowiązków dotyczących opisu dowodów księgowych określonych w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości: na jednym dokumencie księgowym występowały dwie różne dekretacje bez wskazania, która jest ostateczna (dotyczyło to wydatku związanego z wykupem nieruchomości w łącznej kwocie 670,0 tys. zł), a na jednym dokumencie księgowym dekretacja była niekompletna, gdyż nie przypisano kwot wskazanym w dekretacji kontom (dotyczyło to wydatku związanego z wykupem nieruchomości w łącznej kwocie 1.035,8 tys. zł). W trzecim przypadku, pomimo tego że dekretacja przewidywała jedno źródło finansowania wydatku, jego część została pokryta z dwóch źródeł (dotyczyło to wydatku w łącznej kwocie 813,0 tys. zł),
- ewidencjonowano w księgach rachunkowych (na subkoncie: 130-2-605-13 – środki z pożyczki Banku Światowego) wydatki pomimo braków środków na tym koncie w kwocie 620 zł,
- wystąpiła niezgodność pomiędzy danymi o wydatkach w sprawozdaniu do BKP (za 4 kwartały 2009 r.), a danymi o wydatkach wynikającymi z ewidencji księgowej: w sprawozdaniu do BKP zamieszczono wydatek ze środków towarzyszących na rzecz IiHK w kwocie 42.958,75 zł, podczas gdy w ewidencji księgowej ze środków towarzyszących (subkonto: 130-2-606-14) na rzecz IiHK zaksięgowano wydatek w kwocie 59.863,75 zł, tj. o 16.905,00 zł większy. Pomimo tego łączna kwota wydatków ze środków towarzyszących w 2009r. w obu ewidencjach była jednakowa (10.200.000,00 zł). Stan ten spowodowany został błędem w zapisie operacji na koncie wydatków (subkonto: 130-2-605-14), ponieważ w oparciu o polecenie księgowania PK nr 4/09 z 21 września 2009r. ze

⁷ Dz.U. nr 142 poz. 1020 ze zm.

znakiem ujemnym zaksięgowano korektę wydatku (16.905,00 zł) ze środków towarzyszących na rzecz Biura Inwestycyjnego Rybka z Wrocławia w sytuacji, gdy taki wydatek w ewidencji księgowej wzmiankowanego subkonta nie został zaewidencjonowany w 2009r.,

- przyjęty w RZGW plan kont nie umożliwiał klasyfikacji wydatków (na koncie „130”) i nakładów poniesionych na realizację zbiornika Racibórz Dolny (na koncie „080”) w układzie przyjętym w sprawozdaniach do BKP. W sprawozdaniach do BKP wyszczególniano 4 kategorie wydatków („W” – roboty, „G” – towary, „CS” – usługi konsultantów, „R” – przesiedlenia i „OP” – koszty operacyjne), a w ewidencji księgowej dla wydatków przewidziano klasyfikację wydatków według paragrafów klasyfikacji budżetowej i według źródeł finansowania. Natomiast poniesione nakłady klasyfikowano aż w 9 kategorii: (roboty budowlane - grupa „04”, pozostałe - grupa „05”, dokumentacja - grupa „06”, wykup gruntów - grupa „07”, wykup gospodarstw - grupa „08”, opłaty za wykup i akty notarialne - grupa „09”, wycena nieruchomości i inne opłaty - grupa „10”, zakupy - grupa „11”, pozostałe opłaty - grupa „13”). W efekcie klasyfikacja wydatków i poniesionych nakładów na realizację zbiornika Racibórz Dolny według ewidencji księgowej nie odpowiadała kategoriom wydatków ujętym w sprawozdaniach do BKP. Przykładowo w sprawozdaniu do BKP za 2009r. łączne wydatki związane z przesiedleniem (oznaczane symbolem „R”) wyniosły kwotę 15.407,4 tys. zł, a według ewidencji księgowej (grupy: 6, 7, 8, 9 i 10) 11.733,0 tys. zł, tj. o 3.674,4 tys. zł mniej, a dla towarów (zakupów) odpowiednio: 22,4 tys. zł i 23,5 tys. zł, tj. o 1,1 tys. zł mniej. Ponadto wzmiankowany plan kont nie pozwalał na bezpośrednią kontrolę struktury współfinansowania poszczególnych podkomponentów Projektu.

IV. NIK zwraca uwagę Pana Dyrektora na nieprawidłowe wypełnianie przez Konsultanta obowiązków wynikających z Umowy zawartej w dniu 14 października 2009 r. na świadczenie usług konsultingowych. Stwierdzono bowiem opóźnienia w realizacji zadań umownych przez Konsultanta, w tym szczególnie dotyczących: aktualizacji dokumentacji budowlanej zbiornika Racibórz Dolny oraz sporządzania Raportu wstępnego i Raportów składanych okresowo. Do dnia zakończenia kontroli RZGW otrzymał od Konsultanta z opóźnieniem jedynie Raport wstępny (15 stycznia 2010r. zamiast do 30 grudnia 2009r.), ale nie uzyskał on akceptacji BKP nawet jako Raport wstępny rozszerzony, którego ostatnia wersja (po kolejnych poprawkach) wpłynęła 5 maja 2010 r. Także Raporty miesięczne były przekazywane nieterminowo a ich jakość była niezadowalająca. Przykładowo Raporty za styczeń i luty 2010 r. RZGW otrzymał

dopiero 30 marca 2010 r. i odrzucił je ze względu na stwierdzone braki. Poprawione wersje wraz z raportem za marzec otrzymano dopiero 15 maja 2010 r. Pozostałych dokumentacji do dnia zakończenia kontroli RZGW nie otrzymał. Efektem takiego stanu jest otrzymanie przez kontrolowaną jednostkę dopiero w lutym 2010 r. faktur za wykonane w grudniu usługi przez Konsultanta.

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.

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

- 1. Zapewnienie terminowej realizacji Projektu w części dotyczącej RZGW,***
- 2. Doprowadzenie do pełnego wykonywania wniosków pokontrolnych realizacji Komponentu A Projektu w latach 2007 – 2008.***
- 3. Usankcjonowanie w polityce rachunkowości RZGW faktycznie stosowanego granicznego terminu księgowania dowodów księgowych w tzw. okresach przejściowych.***
- 4. Jednoznaczne ustalanie dekretacji zapisów księgowych na dowodach księgowych i księgowanie zgodnie z tymi zapisami.***
- 5. Skorygowanie zapisów księgowych na koncie 080-14-02-05 inwestycje- Bank Światowy poprzez ujęcie rzeczywistych wielkości poniesionych nakładów oraz sprawozdania finansowego jednostki.***
- 6. Opracowanie procedur postępowania uniemożliwiających księgowanie wydatków przekraczających stan środków na subkontach poszczególnych źródeł finansowania wydatków.***
- 7. Przeanalizowanie możliwości opracowania planu kont pozwalającego na klasyfikację wydatków i poniesionych nakładów inwestycyjnych zgodnie z klasyfikacją wydatków stosowaną przez Bank Światowy i ułatwiającą planowanie i kontrolę struktury finansowania z poszczególnych źródeł finansowania tych wydatków.***

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, 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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi 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.