



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 29 stycznia 2010 r.

**Pan
Stefanos EWANGIELU
Przewodniczący Zarządu
Wałbrzyskiego Związku
Wodociągów i Kanalizacji**

S/08/012
LWR-4112-05/2009

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 skontrolowała Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji, zwany dalej „WZWiK”, w zakresie działalności związanej z realizacją przedsięwzięcia pn. „Oczyszczanie ścieków w Wałbrzychu”, zwanego dalej „Projektem”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu Zarządu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działalność WZWiK w skontrolowanym zakresie. Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim działań związanych z przygotowaniem Projektu i jego obsługą finansowo-księgową, tj. niedoszacowania wartości Projektu, niezapewnienia środków finansowych na terminowe regulowanie zobowiązań, braku sprawności w opracowywaniu i pozyskiwaniu dokumentacji niezbędnej w trakcie realizacji Projektu. Stwierdzono ponadto nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad terminowością realizacji robót i uchybienia w procedurze udzielania zamówień publicznych, a także brak rozliczenia inwestycji zakończonych w roku 2000 i 2003. Taką ocenę ogólną uzasadniają przedstawione poniżej uwagi i oceny cząstkowe.

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

1. Pierwotne ustalenie zakresu rzeczowego i wartości Projektu dokonane zostało we współpracy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), który odpowiadał za jego przygotowanie i kontrolę realizacji. Natomiast do WZWiK należała wyłącznie realizacja Projektu. Taki podział obowiązków ustalony został w Memorandum Finansowym nr 2003/PL/16/P/PE/041 w sprawie przyznania dla Projektu pomocy z Przedakcesyjnego Instrumentu Polityki Strukturalnej (Funduszu ISPA), podpisanym przez przedstawiciela Komisji Europejskiej w dniu 8 grudnia 2003 r., a przez przedstawiciela Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 13 kwietnia 2004 r.

Zakres rzeczowy Projektu, przewidziany w Memorandum Finansowym i potwierdzony w porozumieniu nr 3106/2004/Wn1/OW-ok-IS/D NFOŚiGW z WZWiK z dnia 8 października 2004 r. w sprawie realizacji Projektu, został zmniejszony w stosunku do określonego we wstępnym wniosku WZWiK, złożonym w NFOŚiGW w lutym 2000 r. Na etapie formułowania Memorandum Finansowego z Projektu wyłączono m.in. budowę wodociągów na terenie 8 gmin oraz modernizację istniejącej sieci wodociągowej na terenie 10 gmin. W konsekwencji zmniejszono wartość całkowitą Projektu z 82,74 do 51,78 mln euro, tj. o 37,4%. Zmiany te Zarząd WZWiK wprowadził w uzgodnieniu z NFOŚiGW, a jego działania zostały zaakceptowane przez Zgromadzenie WZWiK uchwałą nr 4/V/2003 z 27 czerwca 2003 r., tj. głosami przedstawicieli gmin członkowskich zasiadających w tym Zgromadzeniu.

2. Przywołana powyżej akceptacja zakresu rzeczowego i wartości Projektu nastąpiła pomimo braku działań na rzecz realizacji uchwały Zgromadzenia WZWiK nr 7/XXXV/2002 z 14 października 2002 r., zobowiązującej Zarząd WZWiK do zwrócenia się do gmin członkowskich o zabezpieczenie w ich budżetach środków na dofinansowanie realizacji Projektu. Powodów tego zaniechania nie potrafił wyjaśnić ówczesny Przewodniczący Zarządu WZWiK. Brak realizacji uchwały NIK ocenia negatywnie także dlatego, że niedostateczne przygotowanie ówczesnego, a także aktualnego Zarządu WZWiK do finansowania Projektu przyczyniło się do utraty przez WZWiK płynności finansowej w trakcie realizacji Projektu, przejawiającej się nieterminową regulacją zobowiązań wobec wykonawców Projektu.

W dniu podjęcia przez Zgromadzenie WZWiK uchwały nr 2/VIII/2004 o przyjęciu dotacji z Funduszu ISPA w wysokości 34,45 mln euro (będącej w dyspozycji NFOŚiGW), tj. 31 marca 2004 r., dostępne dla WZWiK źródła finansowania Projektu nie obejmowały pełnej jego wartości, określonej we wniosku o wsparcie przedsięwzięcia z Funduszu ISPA oraz w Memorandum Finansowym. Oprócz wzmiankowanej dotacji przewidywano bowiem uzyskanie kredytu z Banku Ochrony Środowiska („BOŚ”) w wysokości 5,68 mln euro, pożyczki z NFOŚiGW w kwocie 3,77 mln euro, a także dochodów z dzierżaw nieruchomości wchodzących w skład majątku WZWiK

w wysokości 0,79 mln euro, co w sumie stanowiło kwotę 44,69 mln euro, odpowiadającą 86,3% wartości Projektu. Zauważyć należy, iż na etapie składania przez WZWiK w lipcu 2003 r. wniosku o wsparcie przedsięwzięcia z Funduszu ISPA występowano o dotację w wysokości o 7,09 mln euro wyższej niż ostatecznie przyznana, tj. w kwocie pozwalającej na zamknięcie finansowania Projektu. Zarząd WZWiK nie przewidział jednakże takiej sytuacji i nie zaplanował alternatywnych źródeł finansowania. W konsekwencji WZWiK zaciągnął w NFOŚiGW pożyczkę w kwocie blisko 9-krotnie wyższej od planowanej, tj. w wysokości 33,37 mln euro, a także kredyt w BOŚ większy o 10% od zakładanego, tj. w wysokości 6,25 mln euro.

3. W sytuacji nieudzielania przez gminy tworzące WZWiK (początkowo 11, a od 2007 r. 10 gmin) dotacji na jego działalność, jak również nieustalenia przez te gminy składek członkowskich na jego rzecz, jedynym źródłem dochodów WZWiK były wpływy z czynszu za dzierżawę mienia (wchodzącego w skład oczyszczalni ścieków) Wałbrzyskiemu Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o., zwanemu dalej „WPWiK”, którego jedynym udziałowcem był WZWiK. Nie sprzyjało to ograniczeniu oddziaływania zapotrzebowania WZWiK na środki finansowe (niezbędne do regulowania zobowiązań związanych z prowadzonymi inwestycjami) na wysokość czynszu płaconego przez WPWiK, wpływającego na wysokość opłat za wodę i ścieki. Podejmując uchwałę nr 2/XIII/2009 Zgromadzenia WZWiK z dnia 25 marca 2009 r., dającą możliwość zwiększenia wysokości pobieranego od WPWiK czynszu z 15% do nawet 50% wartości mienia oddanego w dzierżawę, przedstawiciele gmin członkowskich zgodzili się w konsekwencji na wzrost opłat za wodę i ścieki, obciążających bezpośrednio mieszkańców tych gmin. Gminy członkowskie WZWiK, którego organem wykonawczym jest Zarząd, nie skorzystały przy tym z możliwości, przewidzianej w art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków², zastosowania dopłat do cen wody i ścieków dla odbiorców usług wodociągowo - kanalizacyjnych.

Przy obowiązujących od 2009 r. stawkach, wpływy WZWiK z tytułu czynszu dzierżawnego wyniosą rocznie 10,82 mln zł podczas, gdy od 2010 r. na samą tylko spłatę kwoty głównej zadłużenia WZWiK potrzebował będzie 14,10 mln zł rocznie. Po doliczeniu odsetek od zadłużenia oraz wydatków na bieżące utrzymanie WZWiK, suma oszacowanych wydatków w 2010 r. wyniesie 31,59 mln zł, a w 5 kolejnych latach ponad 20 mln zł rocznie. Nadmienić należy, iż na okoliczność nieuregulowania przez WZWiK zadłużenia z tytułu pożyczki udzielonej przez NFOŚiGW, jako zabezpieczenie ustanowione zostały poręczenia 7 gmin członkowskich, tj. Wałbrzyska, Świebodzice, Boguszyca, Gorzów, Głuszyn, Jedlina Zdrój, Walim i Szczawna Zdrój, łącznie obejmujące całą wartość pożyczki.

² Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

4. Na dzień zakończenia kontroli wartość netto Projektu według umów z wykonawcami po zmianach i wraz z robotami dodatkowymi wynosiła 73,82 mln euro, tj. o 22,04 mln euro (o 42,6%) więcej niż przewidziano w Memorandum Finansowym.

Zasadnicza zmiana wartości Projektu nastąpiła na zakończonym w 2005 r. etapie opracowania dla poszczególnych przedsięwzięć kosztorysów inwestorskich, którymi WZWiK nie dysponował (podobnie jak kompletem projektów budowlanych) w czasie podpisywania Memorandum Finansowego na przełomie lat 2003-2004. Kosztorysy inwestorskie opiewały na kwotę 70,94 mln euro, wyższą o 37,0% od podanej w Memorandum Finansowym. Zauważyć należy, iż w tym dokumencie wartość Projektu wynikała z szacunków, przyjętych na podstawie danych katalogu BISTYP na roboty inwestycyjne z marca 2002 r., zatwierdzonych przez NFOŚiGW w czerwcu 2003 r., a zatem nieaktualnych po ok. 2 latach.

Kolejne zwiększenie wartości Projektu związane było z zawarciem z wykonawcami, w następstwie przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, umów o wartości 72,02 mln euro, tj. o 1,08 mln euro (o 1,5%) wyższej od kwoty wynikającej z kosztorysów inwestorskich. Dalszy wzrost wartości Projektu dotyczył kwoty 1,06 mln euro, stanowiącej 1,5% początkowej wartości umów z wykonawcami, a był następstwem umowy o roboty dodatkowe, a także aneksów do umów z wykonawcami, uznających roboty zamienne wskazane w protokołach konieczności.

Dodatkowym czynnikiem wzrostu wartości Projektu było wyłonienie nowego wykonawcy modernizacji oczyszczalni ścieków w Boguszowie Gorcach i zawarcie z nim we wrześniu 2009 r. umowy opiewającej na kwotę o 0,74 mln euro wyższą od wynikającej z niezrealizowania części umowy, podpisanej w październiku 2006 r. z poprzednim wykonawcą tego przedsięwzięcia. W trakcie jej realizacji doszło bowiem do sporu pomiędzy WZWiK a tym wykonawcą, tj. [...] ³, o treści ustalenia, która ze stron ma opróżnić komorę fermentacji osadu. Pomimo zawarcia ugody sądowej, zgodnie z którą wykonawca zobowiązał się do wykonania czynności przygotowawczych obiektów poddawanych modernizacji, odstąpił on od robót, a w konsekwencji od umowy. Do czasu zakończenia kontroli WZWiK nie podjął działań na rzecz zniwelowania wzrostu kosztów Projektu, wynikającego z konieczności wyłonienia nowego wykonawcy modernizacji oczyszczalni ścieków w Boguszowie Gorcach, tym niemniej zadeklarował dochodzenie - w drodze powództwa cywilnego - naprawienia przez wykonawcę szkody wynikającej ze zwiększenia ceny kontraktowej i opóźnienia realizacji robót.

³ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie kontrahenta Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji.

5. Także termin realizacji Projektu uległ istotnej modyfikacji. Ustalony w Memorandum Finansowym na 31 grudnia 2007 r. został - na wniosek Ministra Rozwoju Regionalnego z 17 sierpnia 2007 r. – zmieniony przez Komisję Europejską na 31 grudnia 2010 r., a tym samym wydłużony 2-krotnie, bo z 3 do 6 lat. Chociaż zmianę tę uzasadniano trudnościami związanymi z długotrwałą procedurą przetargową, to de facto konieczność przedłużenia terminu realizacji Projektu wynikała z nieskuteczności w przygotowaniu i prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane, a przede wszystkim z ich rozpoczęcia przez WZWiK dopiero w marcu 2006 r., tj. ponad 22 miesiące po podpisaniu Memorandum Finansowego przez stronę polską.

Zwłoka w przystąpieniu do udzielania zamówień na roboty budowlane miała bezpośredni związek z przewlekłym ustalaniem przez WZWiK treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia („SIWZ”) dla przetargu na wyłonienie wykonawcy kontraktu usługowego (tzw. Inżyniera Kontraktu), co – w ocenie NIK – było skutkiem nierzetelności pracowników WZWiK, zajmujących się realizacją Projektu. Pierwsza wersja SIWZ została przez NFOŚiGW odesłana do WZWiK we wrześniu 2004 r. do ponownej weryfikacji ze względu m.in. na brak precyzyjnego określenia zadań wykonawców, odwoływanie się do nieobowiązujących procedur unijnych, a nawet błędy stylistyczne i gramatyczne. Następna wersja SIWZ została przez NFOŚiGW zaakceptowana i przekazana w grudniu 2004 r. do Ministerstwa Środowiska do zaopiniowania przez Sektorowego Urzędnika Zatwierdzającego („SUZ”), który w styczniu 2005 r. odesłał ją WZWiK do poprawienia. Dopiero kolejna wersja SIWZ została w marcu 2005 r. pozytywnie zaopiniowana przez SUZ, ale pod warunkiem uwzględnienia uwag dotyczących m.in. wskazania usług, które nie mogą być podzlecane, czy wadliwości zapisów o sposobie wnoszenia zabezpieczenia wykonania umowy. W powyższym kontekście za nietrafną uznać należy rezygnację WZWiK w lipcu 2004 r. z usługi pomocy technicznej na przygotowanie dokumentacji przetargowej, uzasadnianą m.in. skróceniem czasu wyłaniania wykonawców.

Dla 3 z 5 kontraktów wykonawczych Projektu pierwsze postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane zostały unieważnione. W 2 przypadkach wynikało to z błędów po stronie WZWiK, gdyż w pierwszym z nich, dotyczącym modernizacji oczyszczalni ścieków w Świebodzicach-Cierniach i Jugowicach, unieważnienie nastąpiło na podstawie wyroku Zespołu Arbitrów Urzędu Zamówień Publicznych wskazującego na nieprawidłowości w SIWZ, a w drugim z tych przypadków, odnoszącym się do budowy sieci kanalizacyjnej w Wałbrzychu, Świebodzicach i Boguszowie Gorcach – etap I, nastąpiło niedoszacowanie wartości zamówienia, w związku z czym cena najkorzystniejszej oferty przekraczała kwotę, jaką zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia. Nieprawidłowo, bo niezgodnie z art. 33

ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴, określono szacunkową wartość tego zamówienia na poziomie 60,79 mln zł, tj. niższym o 10,5% od wartości określonej w kosztorysach inwestorskich. W kolejnym postępowaniu w tej sprawie przyjęto szacunkową wartość zamówienia w wysokości 105,22 mln zł, zbliżonej do wartości najtańszej oferty w poprzednim postępowaniu, która jednak również nie wynikała z kosztorysów inwestorskich. Zastępca Dyrektora Biura WZWiK ds. inwestycji nie potrafił wskazać podstaw takiego ustalania wartości zamówienia, a to ze względu na brak jego udokumentowania.

Zwłoka w rozpoczęciu realizacji Projektu była częściowo niezależna od WZWiK, ponieważ podpisanie Memorandum Finansowego przez stronę polską zostało opóźnione o 4 miesiące ze względu na zagubienie tego dokumentu (podpisanego przez Komisję Europejską) w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

6. Według stanu na dzień 22 maja 2009 r. poziom zawansowania zakresu rzeczowego 8 przedsięwzięć (realizowanych w ramach 5 kontraktów wykonawczych Projektu) wynosił od 66,35% (rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków w Świebodzicach - Cierniach) do 85,60% (budowa sieci kanalizacji w Świebodzicach).

Nadzór nad realizacją robót budowlanych prowadzonych w ramach Projektu, do zapewnienia którego przyszły beneficjent zobligowany został postanowieniami porozumienia zawartego 8 października 2004 r. z NFOŚiGW, WZWiK sprawował poprzez uczestnictwo swoich przedstawicieli w posiedzeniach Rady Budowy, a także za pośrednictwem konsorcjum firm z liderem, [...] ⁵, pełniącym od 24 października 2005 r. funkcję Inżyniera Kontraktu. Taka formuła nadzoru okazała się niewystarczająca dla uniknięcia opóźnień w realizacji zadań przez wykonawców 4 kontraktów wykonawczych (nie licząc kontraktu zerwanego przez wykonawcę w trakcie jego realizacji), chociaż w protokołach z posiedzeń Rady Budowy odnotowywano pojawiające się opóźnienia i zobowiązywano wykonawców do przyspieszenia prac, a także do przedstawiania tzw. programów naprawczych, określających zaktualizowane harmonogramy robót. Występujące opóźnienia skutkowały aneksami do umów, wydłużającymi czas przeznaczony na realizację robót. Na moment zakończenia kontroli wydłużenia te wynosiły od 20 dni do 8 miesięcy, a ich źródłem był m.in. brak uzgodnienia przez WZWiK z właściwymi organami zajęcia pasa drogowego, brak informacji o właścicielu działki lub zgody właściciela na prowadzenie robót na jego terenie, jak też niedostatki kadrowe u wykonawcy czy awaria sprzętu podwykonawcy. W przypadku jed-

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

⁵ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie kontrahenta Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji.

nego z wykonawców ([...] ⁶), opóźnienia wynikały z celowego spowolnienia tempa robót, spowodowanego niedotrzymywaniem przez WZWiK terminów płatności faktur. Wykonawca ten nie naliczył odsetek od nieterminowo uregulowanych należności, co oświadczył przy podpisywaniu aneksu, przedłużającego termin realizacji umowy o 6 miesięcy i 22 dni.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz wynikające z podpisanych umów z wykonawcami terminy zakończenia poszczególnych przedsięwzięć, NIK ocenia jako realny termin finalizacji i rozliczenia Projektu, wyznaczony na 31 grudnia 2010 r. decyzją Komisji Europejskiej z dnia 27 grudnia 2007 r., zmieniającą Memorandum Finansowe.

7. NIK negatywnie ocenia działania WZWiK, w tym Przewodniczącego Zarządu i zastępcy dyrektora Biura WZWiK ds. inwestycji, na rzecz uzyskania 11 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, przewidzianych dla wyodrębnionych w Projekcie 8 przedsięwzięć szczegółowych, co także przyczyniło się do zakłóceń związanych z finansowaniem realizacji Projektu. Skuteczność i szybkie prowadzenie działań WZWiK w tym zakresie były wymagane ze względu na określony w art. 8 ust. 3 Memorandum Finansowego warunek szczególny, zgodnie z którym do czasu przedłożenia przez stronę polską dokumentacji świadczącej o wypełnieniu procedur w zakresie ochrony środowiska, WZWiK nie mógł otrzymywać płatności pośrednich za roboty budowlane.

Pozyskiwanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia zakończono dopiero w grudniu 2008 r., tj. po 4 latach i 8 miesiącach od podpisania przez stronę polską Memorandum Finansowego, a potwierdzenie przez Komisję Europejską wypełnienia warunku szczególnego, określonego w art. 8 ust. 3 Memorandum, nastąpiło w kwietniu 2009 r., tj. po kolejnych 4 miesiącach. Długi czas pozyskiwania przedmiotowych decyzji był spowodowany m.in. przez WZWiK, który stosowne wnioski złożył po raz pierwszy w maju i sierpniu 2006 r., przy czym aż 6 z nich uznanych zostało za niekompletne, skierowane do niewłaściwego organu lub w niewłaściwym zakresie, co przyczyniło się do wydania błędnych decyzji przez organy wykonawcze gmin Wałbrzych, Świebodzice i Boguszków Gorce oraz przez Wojewodę Dolnośląskiego, a następnie stwierdzenia ich nieważności przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, bądź też ich uchylenia przez organ wydający decyzję lub organ wyższej instancji, a w konsekwencji powtórzenia postępowań. W ocenie NIK taką sytuację jedynie częściowo usprawiedliwia fakt, że błędy WZWiK nie zawsze od razu były wskazywane przez instytucje monitorujące jego działania (Ministerstwo Środowiska i NFOŚiGW), czy urzędu prowadzące postępowania w sprawie (Dol-

⁶ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie kontrahenta Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji.

nośląski Urząd Wojewódzki i urzędy gmin członkowskich), choć świadczy o stopniu skomplikowania procedur w zakresie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Rzetelne prowadzenie działań zmierzających do uzyskania tych decyzji było jednakże obowiązkiem WZWiK.

Do 30 czerwca 2009 r. WZWiK otrzymał z Funduszu Spójności (wcześniej Fundusz ISPA) jedynie środki, których przekazanie nie wymagało spełnienia warunku szczególnego, określonego w art. 8 ust. 3 Memorandum Finansowego, tj. zaliczki w pełnej kwocie 6,89 mln euro oraz płatności pośrednie dla usług (Inżynier Kontraktu) w kwocie 0,46 mln euro. W sumie kwoty te stanowiły 21,3% przyznanej dotacji. Natomiast pierwszy wniosek o płatność pośrednią (na kwotę 10,30 mln euro) za roboty budowlane WZWiK przesłał do NFOŚiGW po spełnieniu warunku szczególnego, tj. w lipcu 2009 r., czyli 5 lat i 3 miesiące po podpisaniu przez stronę polską Memorandum Finansowego.

8. WZWiK nie w pełni rzetelnie wywiązywał się z zobowiązań wobec NFOŚiGW, dotyczących uzupełnienia i aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego (HRF), stanowiącego załącznik do porozumienia z dnia 8 października 2004 r. w sprawie realizacji Projektu. Nie zapewniono bowiem, za co w szczególności odpowiada zastępca dyrektora Biura WZWiK ds. inwestycji, sprawnego przygotowania tego dokumentu, zarówno pod względem merytorycznym – NFOŚiGW 4-krotnie występował o uzupełnienie i poprawienie HRF, a także pod względem terminu – NFOŚiGW 2-krotnie kierował ponaglenia o pilne przesłanie żądanych uzupełnień. Informując WZWiK w sierpniu 2007 r. o warunkowej akceptacji zaktualizowanego HRF (w celu uzyskania pożyczki inwestycyjnej), NFOŚiGW zażądał jednocześnie kolejnej jego korekty, dotyczącej wykazania wydatków kwalifikowanych. Z wykonaniem tej korekty WZWiK nie uporał się do czasu zakończenia kontroli, tj. ponad 2 lata, mimo wsparcia w postaci prowadzonych z NFOŚiGW uzgodnień merytorycznych oraz zlecenia dokonania korekty kwalifikowalności wydatków Inżynierowi Kontraktu, tj. przedsiębiorstwu prowadzącemu na zlecenie WZWiK nadzór nad realizacją robót w ramach Projektu.

9. Łączna wartość zobowiązań zapłaconych przez WZWiK wykonawcom Projektu do dnia 30 czerwca 2009 r. wyniosła 185,73 mln zł, z czego nieterminowo uregulowano aż 81,79 mln zł, tj. 44,0%. Zwłoka w regulacji zobowiązań wynikała przede wszystkim z niezapewnienia środków finansowych, za co odpowiada Zarząd WZWiK ze względu na brak adekwatnego planowania finansowego, czy nadzoru nad uzyskaniem prawa do płatności pośrednich za roboty budowlane z Funduszu Spójności (wcześniej Funduszu ISPA), uzależnionego od wypełnienia warunku szczególnego w zakresie ochrony środowiska, określonego w Memorandum Finansowym. Nieterminowe regulowanie zobowiązań skutkowało zapłatą odsetek w kwocie 24,74 tys. zł,

liczonych od dwóch faktur, wystawionych w maju i czerwcu 2008 r. przez [...] ⁷, z którą WZWiK zawarł w 2006 r. umowę na modernizację oczyszczalni ścieków Boguszów Gorce. Decyzję o wstrzymaniu płatności tych faktur podjął Przewodniczący Zarządu, co w toku kontroli tłumaczył uwagami zgłoszonymi przez użytkownika po opuszczeniu placu budowy przez wykonawcę. W październiku 2008 r. w sądowym postępowaniu upominawczym WZWiK zobligowany został, oprócz zapłaty odsetek, do zwrotu firmie [...] ⁸ kosztów postępowania w kwocie 24,13 tys. zł. Doprowadzenie do zapłaty przez WZWiK odsetek i kosztów postępowania sądowego NIK uznaje za niegospodarne i niezgodne z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych ⁹, w myśl którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań.

10. Pozytywnie ocenić należy podjęcie przez WZWiK działań zmierzających do wykonania dodatkowych robót, towarzyszących budowie kanalizacji sanitarnej w ramach Projektu, a realizowanych na podstawie porozumień zawartych z Gminą Świebodzice w dniu 12 września 2008 r. i z Gminą Wałbrzych w dniu 2 marca 2007 r. Dotyczyły one dodatkowej kanalizacji w Świebodzicach oraz uzbrojenia uzupełniającego, obejmującego wodociągi w trzech dzielnicach Wałbrzycha (Poniatów, Konradów i Lubiechów) i kanalizację deszczową w dwóch dzielnicach Wałbrzycha (Poniatów i Konradów). Zastrzeżenia budzi jednakże skuteczność tych działań. W przypadku porozumienia z Gminą Świebodzice do czasu kontroli nie przystąpiono do robót, chociaż termin realizacji upływał 31 grudnia 2009 r. Wynikało to z nieopracowania wspólnego harmonogramu realizacji zadania, czego powodem było niewskazanie przez Gminę Świebodzice zakresu rzeczowego robót i sposobu jego realizacji. W przypadku natomiast porozumienia z Gminą Wałbrzych zrealizowano zadania przewidziane do wykonania w dzielnicach Konradów i Lubiechów, nie wykonano natomiast wodociągu i kanalizacji deszczowej w dzielnicy Poniatów. Nie doprowadzono bowiem do uzgodnienia ceny za roboty między Gminą Wałbrzych (inwestorem finansującym), a ich wykonawcą, reprezentowanym przez [...] ¹⁰. Wprawdzie w porozumieniu z dnia 2 marca 2007 r. orientacyjna wartość robót budowlano-montażowych w Poniatowie określo-

⁷ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie kontrahenta Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji.

⁸ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie kontrahenta Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji.

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹⁰ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie kontrahenta Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji.

na została na poziomie 13,1 mln zł, niemniej jednak już na etapie toczących się w czerwcu 2008 r. negocjacji z wykonawcą Gmina Wałbrzych skłonna była przeznaczyć na sfinansowanie tej części inwestycji 9,8 mln zł, tj. mniej o 21,4% od ostatecznej oferty wykonawcy, opiewającej na 11,9 mln zł. W tej sytuacji aneksem z 14 listopada 2008 r. z zakresu porozumienia wyłączono budowę uzbrojenia uzupełniającego w dzielnicy Poniatów. Doprowadzono zatem do sytuacji, w której dzielnicę Poniatów wyposażono – w ramach realizacji Projektu – w sieć kanalizacyjną, a nie wyposażono jej w wodociąg, co – w ocenie NIK – niesie ryzyko poniesienia wyższych kosztów jego realizacji w późniejszym terminie, m.in. ze względu na konieczność ponownego prowadzenia wykopów, zajmowania pasa drogowego i odtwarzania nawierzchni dróg na tych samych odcinkach. Ponadto brak wodociągu jest uciążliwy dla mieszkańców dzielnicy, a możliwość wykorzystania kanalizacji jest ograniczona.

Na budowę uzbrojenia uzupełniającego w dzielnicach Konradów i Lubiechów WZWiK wydatkowała do 30 czerwca 2009 r. w sumie 3,7 mln zł, która to kwota nie została – do czasu kontroli NIK – w całości zrefundowana przez Gminę Wałbrzych. Nie wystawiono bowiem faktury obciążającej Gminę Wałbrzych kwotą 148.733,66 zł z tytułu refundacji wydatków uregulowanych przez WZWiK w dniu 11 września 2008 r. na podstawie faktury wykonawcy robót z dnia 6 sierpnia 2008 r. Zwłoki tej nie potrafili wyjaśnić pracownicy Działu Księgowości i główna księgowa WZWiK. Dopiero po ujawnieniu przez kontrolera NIK niepełnej refundacji wydatków, WZWiK wystawił w dniu 2 lipca 2009 r. stosowną refakturę i na jej podstawie otrzymał w dniu 17 lipca 2009 r. od Gminy Wałbrzych należną kwotę, ale nastąpiło to ponad 10 miesięcy od dokonaniu wydatku. Niedopilnowanie tej kwestii NIK ocenia negatywnie, zwłaszcza w sytuacji trudności finansowych WZWiK i nieterminowej regulacji zobowiązań.

11. NIK negatywnie ocenia fakt nierozliczenia inwestycji rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków w Cierniach - etap I o wartości 15,00 mln zł (zakończonych w 2003 r.) i mechaniczno-biologicznej oczyszczalni ścieków w Boguszowie Gorcach o wartości 9,66 mln zł (zakończonych w 2000 r.), tj. nieustalenia wartości środków trwałych wytworzonych w ramach tych inwestycji i w konsekwencji niesporządzenia dla nich dowodów OT - przyjęcia na stan środka trwałego, a także niewprowadzenia tak wyodrębnionych środków trwałych do ewidencji środków trwałych. Główna księgowa WZWiK, zatrudniona w 2008 r., nie zdołała do czasu zakończenia kontroli NIK przeprowadzić weryfikacji dokumentów dotyczących tych inwestycji, a Przewodniczący Zarządu nie zdołał doprowadzić do zinwentaryzowania powstałego majątku. Taka sytuacja skutkuje brakiem rzetelności ksiąg rachunkowych, określonej w art. 24 ustawy z dnia 29 września

1994 r. o rachunkowości¹¹, za co odpowiada główna księgowa WZWiK, której powierzono obowiązki określone w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Z kolei odpowiedzialność za nieprzeprowadzenie inwentaryzacji majątku ponosi Przewodniczący Zarządu, jako kierownik jednostki, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości. Ponadto w myśl § 26 statutu WZWiK jego Zarząd ponosi odpowiedzialność za nieprowadzenie kompletnego wykazu mienia wraz z oznaczeniem prawa własności. O zaniechaniach w powyższym zakresie świadczą wyniki kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, ujęte w wystąpieniu pokontrolnym z marca 2007 r., wskazujące na analogiczne nieprawidłowości. Zauważyć także należy, że nierozliczenie wzmiankowanych powyżej inwestycji będzie miało wpływ na rozliczenie Projektu, który częściowo realizowany jest w obrębie tych samych oczyszczalni.

12. Zarząd WZWiK jako 100% udziałowiec WPWiK, a przede wszystkim jako organ, który 14 października 2002 r. wydał WPWiK zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, nie realizował swoich uprawnień kontrolnych, jak też nie zapewnił sobie rzetelnych danych o zgłaszanych przez odbiorców usług nieprawidłowościach w działalności WPWiK. Określone we wzmiankowanym zezwoleniu, na podstawie art. 18 pkt 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zasady kontroli jego realizacji obejmowały bowiem uprawnienie Zarządu WZWiK do skontrolowania działalności WPWiK, w szczególności w sytuacji, gdy zostaną zgłoszone nieprawidłowości. O ich znaczącej skali świadczą roczne sprawozdania z działalności WPWiK za lata 2007 - 2008, gdzie informowano o przyjmowaniu (telefonicznie, na piśmie i osobiście) dziennie nie mniej niż 260 skarg i reklamacji. NIK negatywnie ocenia także fakt, iż Przewodniczący Zarządu, pełniący również funkcję dyrektora Biura WZWiK, wbrew przepisom art. 253 § 1-4 i art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹² oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹³, nie ustalił procedury przyjmowania oraz ewidencji skarg i wniosków, nie doprowadził do wywieszenia w siedzibie WZWiK informacji w sprawie przyjmowania skarg i wniosków, jak też ich nie ewidencjonował i nie posiadał ich dokumentacji. Skargi dotyczące WPWiK nie były przyjmowane, zaś osoby, które się z nimi zgłaszały odsyłane były do Centrum Obsługi Klienta w WPWiK. Dopiero w trakcie kontroli NIK ustalone zostały, zarządzeniem Przewodniczącego Zarządu, zasady przyjmowania skarg i wniosków. Niemniej jednak w dalszym ciągu nie został uregulowany sposób prowadzenia ich ewidencji.

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹² Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46

13. Zastrzeżenia kontroli wzbudziła niedostateczna aktywność na rzecz zaktualizowania statutu WZWiK i danych w rejestrze związków międzygminnych, udostępnionym na stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W dokumentach tych na dzień zakończenia kontroli jako członek WZWiK wykazywana była Gmina Marciszów, choć od jej wystąpienia z tego związku międzygminnego upłynęło ponad 1,5 roku. Próby zmiany statutu były przez WZWiK przygotowywane i podejmowane, lecz okazywały się nieskuteczne, gdyż dotyczyły równocześnie innych zapisów statutowych, co do których gminy członkowskie nie uzgodniły jednolitego stanowiska. Jakkolwiek w myśl §1 i §7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków¹⁴, obowiązek zgłoszenia zmian danych ujętych w rejestrze związków międzygminnych obciąża rady gmin tworzących taki podmiot, nie zaś sam związek międzygminny, tym niemniej brak wiedzy w tym zakresie po stronie WZWiK stanowi przejaw nierzetelności.

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

1. *Rozważnie działań ukierunkowanych na pozyskanie dodatkowych dochodów WZWIK, w tym w formie dotacji, składek członkowskich lub dopłat do wody i ścieków od gmin członkowskich, a to w celu dofinansowania realizacji Projektu.*
2. *Doprowadzenie do zrealizowania i rozliczenia porozumień zawartych z gminami Wałbrzych i Świebodzice w zakresie wykonania uzbrojenia uzupełniającego, towarzyszącego budowie kanalizacji sanitarnej w ramach Projektu.*
3. *Podjęcie działań, zadeklarowanych w trakcie kontroli, zmierzających do zniwelowania wzrostu kosztów Projektu, związanego z koniecznością wyłonienia nowego wykonawcy modernizacji oczyszczalni ścieków w Boguszwie Gorcach.*
4. *Doprowadzenie ewidencji księgowej WZWiK do stanu zgodnego z rzeczywistym, w szczególności poprzez przeksięgowanie z konta inwestycji w toku na środki trwale zakończonych inwestycji, a także sporządzenie dla nich brakujących dowodów OT.*
5. *Zinventaryzowanie majątku WZWiK.*
6. *Uzupełnienie uregulowań wewnętrznych WZWiK, dotyczących procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, o zasady prowadzenia ewidencji skarg i wniosków.*
7. *Doprowadzenie do zmiany statutu WZWiK pod kątem zaktualizowania wykazu członków tego związku międzygminnego, jak również poinformowanie gmin członkowskich o potrzebie aktualizacji danych WZWiK w rejestrze związków międzygminnych.*

¹⁴ Dz. U. Nr 121, poz. 1307

Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Przewodniczącego Zarządu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych na rzecz 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, Panu Przewodniczącemu Zarządu przysługuje 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.