



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.014.01.2016
P/16/017

tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/017 – Gospodarowanie środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/50/2016 z 17 sierpnia 2016 r. 2. Andrzej Przybylski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/49/2016 z 17 sierpnia 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-6)</p>
Jednostka kontrolowana	Zakłady Chemiczne Nitro-Chem S.A. w Bydgoszczy, ul. Wojska Polskiego 65A, 85-825 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Ptaszyński, Prezes Zarządu

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Spółka przygotowała wniosek o sfinansowanie projektu pn. „Modernizacja technologii produkcji trotylu, heksogenu i oktogenu”² w sposób zgodny z wymogami rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną³ i otrzymała od Ministra Skarbu Państwa⁴ środki na sfinansowanie 100% kosztów realizacji Projektu wobec uznania, że służy on ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa RP. Do końca III kwartału 2016 r. wydatkowano łącznie 10 038,90 tys. zł (tj. 33,5% kwoty wsparcia). Wydatkowanie i sprawozdawanie z realizacji Projektu odbywało się zgodnie z umową z 19 grudnia 2014 r. o udzielenie wsparcia inwestycji (pomoc niebędąca pomocą publiczną)⁶ zawartą pomiędzy MSP a Spółką. Przyjęty sposób planowania inwestycji spowodował jednak, że Umowa w części dotyczącej harmonogramu realizacji i wartości poszczególnych zadań wymagała aktualizacji już od chwili jej podpisania.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności niepotrącania środków finansowych ze wzajemnych rozliczeń Spółki z Wykonawcą z tytułu wcześniej wypłaconej mu zaliczki oraz niedostatecznego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach z podmiotami zewnętrznymi poprzez nieujęcie – w trzech

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dalej: „Projekt”.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 530, dalej: „rozporządzenie w sprawie wsparcia”.

⁴ Dalej „MSP”.

⁶ Dalej „Umowa”.

przypadkach⁷ – kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania takich umów. Wskazane nieprawidłowości nie miały jednak negatywnego wpływu na realizację Projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie przez beneficjenta wniosku o udzielenie wsparcia

W dniu 30 września 2014 r. Spółka złożyła do MSP wniosek o sfinansowanie Projektu. Wniosek spełniał wymogi formalne określone w § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wsparcia, a biznesplan stanowiący załącznik do wniosku – wymogi określone w § 10 ust. 2 pkt. 8 tego rozporządzenia. Wartość projektu została określona na 30 mln zł⁸.

Celem wsparcia było sfinansowanie inwestycji, mającej spowodować zmianę technologii produkcji trotylu, heksogenu i oktogenu, a w konsekwencji obniżenie kosztów produkcji oraz polepszenie parametrów odprowadzanych ścieków powstałych w produkcji. W ramach tych działań planowano:

1. zaprojektować, zakupić i zamontować nowoczesną instalację sterowania procesem technologicznym syntezy trotylu;
2. zaprojektować, zakupić i zamontować instalację do segregacji granulometrycznej oktogenu i heksogenu;
3. zmodyfikować system zasilania obiektów produkcyjnych w wodę do celów technologicznych (zamknięte obiegi wody chłodniczej na instalacjach produkcyjnych trotylu, heksogenu i oktogenu);
4. wybudować instalację oczyszczania ścieków technologicznych z produkcji trotylu, heksogenu i oktogenu.

Łącznie w ramach wymienionych działań zaplanowano 14 zadań.

Zasadnicze działania objęte projektem polegać miały na 1. Modernizacji technologii produkcji trotylu; 2. Modernizacji technologii produkcji heksogenu i oktogenu.

W ramach modernizacji linii produkcyjnej trotylu przewidziano siedem zadań:

- nr 1 - Opracowanie szczegółowych koncepcji technicznych modernizacji technologii rozwiązań technicznych sterowania procesem technologicznym syntezy, modyfikacji sieci wodnych, obiegu wody chłodniczej oraz oczyszczania ścieków technologicznych z instalacji produkcji trotylu;
- nr 2 i 3 – Sterowanie procesem technologicznym syntezy trotylu - sporządzenie projektów wykonawczych oraz zakup urządzeń, roboty montażowo-adaptacyjne oraz sprawdzenie działania urządzeń;
- nr 4 i 5 – Modyfikacja sieci wodnych i zamkniętego obiegu wody chłodniczej instalacji trotylu: sporządzenie projektów budowlanych i wykonawczych oraz zakup maszyn i urządzeń, prace budowlane, roboty montażowo-adaptacyjne;
- nr 6 i 7 – Instalacja oczyszczania ścieków technologicznych z produkcji trotylu: sporządzenie projektów budowlanych i wykonawczych oraz zakup maszyn i urządzeń, prace budowlane, roboty montażowo-adaptacyjne oraz rozruch instalacji.

⁷ Na 10 badanych.

⁸ Poprzez podwyższenia kapitału zakładowego

W ramach modernizacji linii technologicznej heksogenu i oktogenu przewidziano kolejne siedem zadań:

- nr 8 – Opracowanie szczegółowych koncepcji technicznych modernizacji technologii rozwiązań technicznych sterowania procesem technologicznym syntezy, modyfikacji sieci wodnych, obiegu wody chłodniczej oraz oczyszczania ścieków technologicznych z instalacji produkcji heksogenu i oktogenu;
- nr 9 i 10 – Segregacja granulometryczna oktogenu i heksogenu: sporządzenie projektów wykonawczych oraz zakup maszyn i urządzeń, roboty montażowo-adaptacyjne oraz rozruch;
- nr 11 i 12 – Modyfikacja sieci wodnych i zamkniętego obiegu wody chłodniczej instalacji heksogenu i oktogenu: sporządzenie projektów budowlanych i wykonawczych oraz zakup maszyn i urządzeń, prace budowlane, roboty montażowo-adaptacyjne sieci wodnych i urządzeń chłodniczych oraz rozruch;
- nr 13 i 14 – Instalacja oczyszczania ścieków technologicznych z produkcji heksogenu i oktogenu: sporządzenie projektów budowlanych i wykonawczych oraz zakup maszyn i urządzeń, prace budowlane, roboty montażowo-adaptacyjne oraz rozruch instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 7-35, 224-225, 230)

MSP pozytywnie rozpatrzył wniosek i 19 grudnia 2014 r. podpisał ze Spółką umowę, której przedmiotem było określenie wielkości, formy i przeznaczenia udzielonego wsparcia (pomoc niebędąca pomocą publiczną) w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

W umowie określono, że zostanie udzielone wsparcie w kwocie 30 mln zł. Środki miały być przekazane w trzech transzach: w grudniu 2014⁹, w lipcu 2015¹⁰ oraz w kwietniu 2016 r.¹¹, a zakończenie inwestycji określono na 31 grudnia 2016 r. Załącznikami do umowy były m.in. biznesplan z harmonogramem, informacja o niekorzystaniu z pomocy na ratowanie lub restrukturyzację oraz uchwały Zarządu oraz Rady Nadzorczej Spółki w zakresie podwyższenia kapitału zakładowego.

Umowa już w dniu jej podpisywania – 19 grudnia 2014 r. – zawierała zapisy niemożliwe do zrealizowania. Harmonogram będący załącznikiem do Umowy przewidywał w 2014 r. wydatki na poziomie 2 013 tys. zł (w tym ponad 1,3 mln zł na zakup maszyn i urządzeń w ramach zadania nr 5), podczas gdy I transza dotacji wpłynęła na konto Spółki 29 grudnia 2014 r.¹² W I kwartale 2015 r. planowano wydatki na poziomie 4 269 tys. zł, a faktycznie wydatkowano 0 zł, gdyż koncepcja gospodarki wodno-ściekowej, będąca podstawą do dalszych działań, została opracowana dopiero w II kwartale 2015 r.

W wyniku podpisania Umowy Prezes Spółki powołał Komitet Sterujący oraz wyznaczył [...] ¹³ - Dyrektora ds. technicznych, Pełnomocnika Zarządu ds. Projektów na kierownika Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 36-45, 502-504)

⁹ 9 436 tys. zł.

¹⁰ 10 397 tys. zł.

¹¹ 10 167 tys. zł.

¹² W wysokości 9 436 tys. zł.

¹³ Na podstawie art. 5 ust 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r, poz. 1764) i art. 6 ust 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r, poz. 922), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych osobowych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

W dniu 19 maja 2015 r. Spółka zwróciła się do MSP z wnioskiem o aneks do Umowy. Spowodowane to było m.in. późniejszym niż przewidywał biznesplan rozpoczęciem realizacji Projektu. Harmonogram przewidywał rozpoczęcie projektu od IV kw. 2014 r., co nie było możliwe z uwagi na termin podpisania Umowy i wpływu I transzy środków finansowych. Proponowane zmiany uzyskały pozytywną opinię Zarządu i Rady Nadzorczej Spółki.

Wyrażając zgodę, MSP w dniu 10 lipca 2015 r. podpisał Aneks nr 1 do Umowy. Zgodnie z nim zmieniono harmonogram, a także „Plan kosztów”. Dokonano przesunięć kwot w poszczególnych latach realizacji, np. pierwotnie planowano wydatki w 2014 r. – 2 013 tys. zł, w 2015 r. – 14 907 tys. zł, a w 2016 r. – 13 080 tys. zł, a w korekcie zaplanowano w 2014 r. – 0 zł, w 2015 r. – 9 425 tys. zł, a w 2016 r. – 20 574 tys. zł.

W wyniku aneksu wartość pięciu spośród 14 zadań realizowanych w ramach Projektu nie zmieniła się¹⁴, wartość ośmiu zmniejszyła się¹⁵ (od 75,6 do 99,2% wartości początkowej), a w jednym przypadku – zadania nr 7 – zwiększono jego wartość do 113,8% wartości początkowej.

Zgodnie z postanowieniami aneksu pozostałą część wsparcia wypłacono 26 lutego 2016 r. w jednej transzy - 20 564 tys. zł. Łącznie Spółka otrzymała 29 999,86 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 46-60, 154-169, 235-237)

Kolejny aneks¹⁶ podpisano 14 września 2016 r. Poprzedzony został wnioskiem Prezesa Spółki do MSP z 20 lipca 2016 r. po uzyskaniu pozytywnej opinii Zarządu i Rady Nadzorczej. Potrzeba przesunięcia terminów realizacji poszczególnych zadań wynikała z rezultatów dotychczasowego przebiegu prac, w szczególności uwzględnienia różnic między harmonogramem a zaawansowaniem realizacji poszczególnych zadań, oraz przyjętych na tym etapie rozwiązań technicznych. Zgodnie z tym aneksem zmieniono harmonogram realizacji poszczególnych zadań¹⁷ oraz przesunięto zakończenie Projektu na 30 września 2017 r. Ponownie zmianie uległ Plan kosztów – dokonano przesunięcia kwot w poszczególnych latach realizacji, np. w aneksie nr 1 planowano wydatki w 2014 r. – 0 zł, w 2015 r. – 9 425 tys. zł, a w 2016 r. – 20 574 tys. zł. W korekcie z 2016 r. zapisano na 2014 r. – 0 zł, 2015 r. – 6 572 tys. zł, 2016 r. – 10 400 tys. zł i dodano wydatki w 2017 r. – 13 026 tys. zł.

W wyniku aneksu wartość dwóch zadań nie zmieniła się¹⁸, ośmiu – zmniejszyła się¹⁹ (od 9,3 do 96,7% wartości z 2015 r.), a w czterech przypadkach zwiększono wartość zadania²⁰ (od 121,1 do 323,6% wartości początkowej). Przyczyną tych zmian były przede wszystkim zmiany w rozwiązaniach technicznych w stosunku do przewidywanych w okresie sporządzania biznesplanu.

W wyniku zawarcia powyższych aneksów wartość poszczególnych zadań uległa również zmianie. W skrajnych przypadkach wartość²¹ uległa obniżeniu do 9,3%

¹⁴ Zadania nr 2, 3, 4, 9 i 13.

¹⁵ Zadania nr 1, 5, 6, 8, 10, 11, 12, i 14.

¹⁶ Nr 2.

¹⁷ Bez zmiany ich zakresu.

¹⁸ Zadania nr 2 i 8.

¹⁹ Zadania nr 1, 3, 5, 6, 9, 10, 11 i 13.

²⁰ Zadania nr 4, 7, 12 i 14.

²¹ Określona w aneksie nr 2 z 14 września 2016 r.

pierwotnej wartości²² (zadanie nr 9 – z 60 tys. do 5,6 tys. zł), a w innych do 20,2% (zadanie nr 3 – z 2 512 tys. zł do 507,2 tys. zł), do 24,4% (zadanie nr 10 – z 1 210 tys. zł do 295 tys. zł) lub do 37,2% (zadanie nr 5 – z 9 765 tys. zł do 3 637,4 tys. zł). Z kolei wartość innych zadań wzrosła w sposób znaczący, np. o 43,5% (zadanie nr 12 – z 1 196 tys. zł do 1 716,6 tys. zł); o 61,9% (zadanie nr 7 – z 12 254 tys. zł do 19 845 tys. zł). W przypadku zadania nr 14, którego wartość została oszacowana pierwotnie na 976 tys. zł, w wyniku aneksu nr 1 wartość obniżono do 741 tys. zł, po czym aneksem nr 2 podniesiono do 2 399 tys. zł, tj. o 145% (a porównując do wartości z aneksu nr 1 nastąpił wzrost o 223,6%).

Dyrektor ds. technicznych wskazał, że oszacowanie wartości inwestycji (a także każdego z 14 zadań wchodzących w jej skład) dokonane zostało w biznesplanie załączonym do wniosku przez specjalistów spółki (służby technologiczne, remontowe i inwestycyjne) na podstawie własnej wiedzy i doświadczenia związanych z produkcją materiałów wybuchowych. Nie korzystano z usług firm obcych. Biznesplan zakładał sporządzenie szczegółowych koncepcji modernizacji dopiero w ramach projektu (zad. 1 i 8). Bez szczegółowych koncepcji oszacowanie wartości inwestycji przez obcy podmiot byłoby niemożliwe lub obciążone bardzo dużym błędem. Podał, że większość zadań związanych z projektem wymagała specjalistycznej wiedzy dotyczącej stosowanych technologii produkcji materiałów wybuchowych, stąd wszelkie opracowania obcych podmiotów wymagają ścisłego współdziałania służb technologicznych spółki. Według Dyrektora opracowanie innych niż biznesplan dokumentów (operatów, kosztorysów) przed sporządzeniem wniosku było w praktyce niemożliwe, a z całą pewnością bezzasadne.

(dowód: akta kontroli str. 192-219, 235-239, 328)

Spółka ubiegając się o wsparcie niebędące pomocą publiczną równocześnie nie ubiegała się i nie korzystała z pomocy na ratowanie lub restrukturyzację.

(dowód: akta kontroli str. 220-221)

Zgodnie z § 4 ust. 5 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie wsparcia, realizacja Projektu była finansowana w całości ze środków otrzymanych z MSP (wydatki netto). W opinii Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie wsparcie zostało udzielone w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej i w związku z tym zachodzą warunki umożliwiające wyłączenie przedmiotowego wsparcia ze stosowania przepisów Unii Europejskiej o pomocy publicznej na podstawie art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 9-35, 240-245)

Ocena cząstkowa

Spółka przygotowała wniosek o sfinansowanie Projektu w sposób zgodny z wymogami rozporządzenia w sprawie wsparcia. Minister Skarbu Państwa przyznał Spółce środki na sfinansowanie 100% kosztów realizacji Projektu uznając, że służy on ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa RP. Umowa w części dotyczącej harmonogramu realizacji poszczególnych zadań była jednak nieaktualna już od chwili jej podpisania i wymagała w tym zakresie weryfikacji i zaktualizowania.

²² Określonej w umowie z 19 grudnia 2014 r.

2. Realizacja postanowień umowy o udzielenie wsparcia

2.1. Dokumentowanie operacji finansowych

Spółka realizując postanowienia § 6 pkt. 7 Umowy utworzyła odrębny rachunek bankowy z przeznaczeniem dla obsługi Projektu. Wszystkie wydatki (na podstawie faktur) związane z realizacją Projektu były regulowane z tego rachunku, a ich analiza (za okres IV kw. 2014 – II kw. 2016) wykazała, że były związane i dotyczyły realizacji Projektu. Tym samym spełniono obowiązki określone w pkt. 5 Preambuły Umowy oraz jej § 4. W opinii biegłego rewidenta badającego sprawozdanie z realizacji Projektu za 2015 r., stosowano prawidłowe procedury finansowo-księgowe dotyczące realizacji i rozliczenia środków umowy wsparcia, w tym m.in. prowadzono wiarygodną ewidencję księgową wpływów i wydatków środków finansowych pochodzących z umowy wsparcia, zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵ i profesjonalną praktyką, oraz dokonywano właściwego dokumentowania wydatków i prawidłowej kontroli merytorycznej i finansowej, która stanowiła podstawę wypłat przez przedsiębiorcę środków pochodzących z umowy wsparcia. W trakcie badania nie stwierdzono przypadków naruszenia prawa.

(dowód: akta kontroli str. 36-45, 246-258, 259-266)

2.2. Sprawozdawczość

Spółka prawidłowo wywiązywała się z obowiązków określonych w § 15 ust. 2 pkt. 2-4 rozporządzenia w sprawie wsparcia oraz § 6 Umowy, tj. terminowo i rzetelnie przedkładała MSP sprawozdania kwartalne i roczne z realizacji Projektu (wykorzystania środków dotacji). Każdorazowo załączano dokumenty wymagane § 6 Umowy, takie jak sprawozdanie Głównego Urzędu Statystycznego – F01, zestawienie kosztów poniesionych na działania planowane w biznesplanie, wyciąg z rachunku bankowego. Sprawozdania finansowe i raporty biegłych rewidentów²⁶ o stanie wykorzystania środków przeznaczonych na realizację celu nie wskazywały na uchybienia lub nieprawidłowości, a ich treść wyczerpywała wymagania określone w § 6 ust. 5 Umowy. Wszystkie sprawozdania zostały zaopiniowane przez Radę Nadzorczą Spółki²⁷, czym spełniono obowiązek określony w § 6 ust. 4 pkt. 4 i ust. 9-10 Umowy. Na bazie przedstawionych danych w sprawozdaniach i załączonych dokumentów Minister Skarbu Państwa, zgodnie z § 6 ust. 6 Umowy, zatwierdził sprawozdania kwartalne za okres IV kw. 2014 – I kw. 2016 r. oraz sprawozdania roczne za 2014 i 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 36-45, 61-191, 222-223)

2.3. Kontrole zewnętrzne Projektu

Od rozpoczęcia realizacji Projektu do 7 listopada 2016 r.²⁸ nie był on poddany kontroli przez podmioty zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str.505)

²⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 1047, dalej: „ustawa o rachunkowości”.

²⁶ Załączniki do sprawozdań za 2014 i 2015 r.

²⁷ W formie uchwał.

²⁸ Tj. do dnia zakończenia kontroli.

2.4. Realizacja Projektu

Według stanu na koniec II kwartału 2016 r. dwa zadania zostały całkowicie zakończone²⁹, dwóch nie rozpoczęto³⁰, a stan zaawansowania pozostałych 10 wahał się od 10% do 90%³¹. Od rozpoczęcia realizacji Projektu do końca III kwartału 2016 r. wydatkowano łącznie 10 038,90 tys. zł (tj. 33,5% kwoty wsparcia), co w stosunku do założonej w aneksie nr 2 kwoty 14 534,81 tys. zł³² stanowiło 69,1%.

(dowód: akta kontroli str. 56-60, 170-184, 486-493, 496, 523-527)

Na dzień 30 czerwca 2016 r. zadania nr 1 i 8 zostały zakończone i rozliczone w terminie, a na ich realizację wydatkowano łącznie 198 tys. zł. Usługę obejmującą sporządzenie „Koncepcji gospodarki wodno-ściekowej” dla Spółki wykonały dwa podmioty, na podstawie stosownych umów³³ obejmujących ten sam zakres przedmiotowy, za które otrzymały wynagrodzenie w wysokości 150 tys. zł oraz 48 tys. zł. Pierwotnie (przed aneksowaniem Umowy) zaplanowano na zadanie nr 1 kwotę 165 tys. zł, a na zadanie nr 8 – 57 tys. zł. Specjaliści Spółki ocenili propozycje firmy PP-EKO jako korzystniejsze technologicznie i ekonomicznie. W dniu 15 października 2015 r. Spółka i Symbiona S.A. podpisały list intencyjny, w którym zawarto informację, że Spółka zamierza zaprojektować i wybudować instalację oczyszczania ścieków na podstawie koncepcji gospodarki wodno-ściekowej opracowanej przez PP EKO.

(dowód: akta kontroli str. 9-35, 246-258, 267-276)

Nierozpoczęte zadania dotyczyły zakupu urządzeń, robót montażowo-adaptacyjnych oraz sprawdzenia działania urządzeń w ramach zadań: nr 3 – sterowanie procesem technologicznym syntezy trotylu i nr 10 – segregacja granulometryczna oktogenu i heksogenu. Było to spowodowane niezakończeniem ściśle powiązanych z nimi zadań nr 2 i 9 dotyczących sporządzenia projektów wykonawczych dla ww. zadań.

(dowód: akta kontroli str. 170-184)

Dla pozostałych 10 zadań uzyskano ostateczną lub roboczą dokumentację projektową (nr 2, 4, 6, 9, 11 i 13); prowadzono dalsze prace budowlane nad modernizacją sieci wodnych w oparciu o wykonane wcześniej projekty, uzyskano dopuszczenie do eksploatacji i uruchomiono instalację zateżnienia ługów posiarzynowych (z instalacji trotylu) oraz prowadzono prace modernizacyjne na urządzeniach kanalizacyjnych (nr 5 i 7); wykonywano dwa odwierty badawcze (nr 12) oraz przygotowywano realizację budowy oczyszczalni ścieków, w szczególności poprzez uzgodnienie umowy z wykonawcą (nr 14). Prace przebiegały zgodnie z umowami/zleceniami.

Wszystkie wydatki dokonane do 30 czerwca 2016 r. (z wyjątkiem jednego przypadku opisanego poniżej) zostały prawidłowo rozliczone, a płatności odbywały się na podstawie przedstawionych faktur dotyczących realizacji Projektu.

²⁹ Nr 1 i 8.

³⁰ Nr 3 i 10.

³¹ Nr 9 – 10%; nr 14 – 25%; nr 5 – 30%; nr 7 i 12 – 45%; nr 13 – 80%; nr 6 – 85%; nr 2, 4 i 11 – 90%.

³² Kwota, którą zgodnie z harmonogramem będącym załącznikiem do aneksu nr 2 Spółka planowała wydać do końca września 2016 r.

³³ Nr 1085/2015 z 5 stycznia 2015 r. z Biurem Projektów i Realizacji Obiektów Gospodarki Wodno-Ściekowej „BIPROWOD”, Nr ZU150032/515 z dnia 20 stycznia 2015 r. z PP-EKO Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 246-266, 334-481, 496)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Do 27 października 2016 r. Spółka nie rozpoczęła rozliczania zaliczki wypłaconej 31 sierpnia 2015 r. Przedsiębiorstwu Odwadniania sp. j. z Bydgoszczy, z tytułu faktury pro-forma nr 2/08/2015 z 20 sierpnia 2015 r. na kwotę 310 tys. zł (netto) wynikającej z umowy ramowej³⁴. Kwota ta miała być przeznaczona na realizację zadań: nr 5 – 117 tys. zł; nr 7 – 150 tys. zł; nr 12 – 20 tys. zł; nr 14 – 23 tys. zł. Rozliczenia zaliczki nie dokonano, pomimo że do końca II kw. 2016 r. Przedsiębiorstwo Odwodnienia przedłożyło Spółce 19 faktur na łączną kwotę 1 233,3 tys. zł³⁵, za które Spółka zapłaciła.

Powyższe działanie stanowiło naruszenie § 4 pkt. 3 umowy ramowej, z którego wynikało, iż „zaliczka udzielona na wykonanie robót w kwocie 310 tys. zł zostanie zaliczona proporcjonalnie na poczet zapłaty przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia należnego Wykonawcy z umów szczegółowych na podstawie wystawionych faktur Wykonawcy (potrącenie proporcjonalnie do wystawionych faktur) za wykonane prace”.

Dyrektor ds. technicznych wyjaśnił, iż Spółka zawarła przedmiotową umowę w celu zapewnienia mocy wykonawczych do realizacji poszczególnych zadań (głównie dotyczących gospodarki wodno-ściekowej) w terminach umożliwiających sprawną realizację. Wypłacona zaliczka miała, zgodnie z § 3 ust. 1 umowy ramowej, „pokryć koszty utrzymania zasobów pozwalających na terminową realizację przez Wykonawcę zleceń, o których mowa w niniejszej umowie”, a więc miała na celu utrzymanie „dyspozycyjności” Wykonawcy do końca realizacji zadań wynikających z Projektu. Z tego powodu zastosowanie w tym wypadku praktyki rozliczenia zaliczki w pierwszej kolejności kolejnymi fakturami pozbawiłoby sensu określony w umowie ramowej cel tej zaliczki. Ogólna wartość zleceń przewidywana w umowie wyniesie min. 2 500 tys. zł, więc nie ma zagrożenia, że zaliczka nie zostanie rozliczona w toku dalszej realizacji umowy. Sukcesywne jej rozliczenie nastąpi w IV kw. br. i w pierwszej połowie 2017 roku.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż nie znajdują oparcia w zapisach zawartej przez Spółkę umowy ramowej. Spółka powinna rozpocząć proporcjonalne potrącanie zaliczki już od pierwszych rozliczeń należnego wykonawcy wynagrodzenia, a odkładanie potrąceń „na koniec wykonania zadania” jest niezgodne z zawartą umową ramową i stanowi formę nieoprocentowanej pożyczki udzielonej przez Spółkę Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 246-258, 288-291, 495, 500)

2. Spółka, pomimo obowiązku wskazanego w § 6 ust. 11 Umowy, w trzech przypadkach nie zapewniła w podpisywanych umowach z wykonawcami odpowiedniej ochrony interesów Spółki i Skarbu Państwa, poprzez zapisanie klauzul o zapłacie kar umownych i odszkodowań na zasadach ogólnych.

Dyrektor ds. technicznych podał, że umowy te dotyczyły nadzoru nad robotami prowadzonymi przez inne przedsiębiorstwa. Wartość tych umów jest stosunkowo niewielka, nie przekracza kilkunastu tysięcy złotych. Trudno zastosować w wypadku

³⁴ Umowa ramowa z 19 sierpnia 2015 r. o wykonanie robót w ramach inwestycji „Modernizacja technologii produkcji trotylu, heksogenu i oktogenu”, dalej: „umowa ramowa”.

³⁵ W tym dla zadania nr 5 – 345,3 tys. zł, a dla zadania nr 7 – 878 tys. zł.

takich umów kary umowne za opóźnienie (zwłokę), gdyż terminy wykonania umów, których przedmiotem jest nadzór, są ściśle uzależnione od terminów wykonania prac przez firmę, której roboty są nadzorowane. Praktycznie jedynym powodem stosowania kary w umowach tego typu byłoby zerwanie umowy z winy wykonawcy, jednak prawdopodobieństwo takiego zdarzenia jest małe, a ponadto raczej nie przyniosłoby ujemnych skutków dla prowadzonych inwestycji, gdyż wykonawcę sprawującego nadzór łatwo zastąpić innym nadzorującym.

(dowód: akta kontroli str. 36-45, 267-269, 280-327, 331-333, 501)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska przedstawionego w przytoczonych powyżej wyjaśnieniach. NIK zauważa, że klauzule dotyczące kar umownych nie dotyczą wyłącznie opóźnień w realizacji przedmiotu umowy, lecz także prawidłowości i dotrzymania odpowiednich standardów w jej wykonaniu. Należy ponadto podkreślić, że kara umowna jako środek zabezpieczenia wykonania umowy pełni nie tylko funkcję kompensacyjną, ale i prewencyjną, motywując stronę umowy do należytego wywiązania się z przyjętych zobowiązań i stanowiąc tym samym gwarancję trwałości umowy.

3. Spółka nie aneksowała umowy nr GP/55/TM/2015 z PM Projekt, dotyczącej nadzoru inwestorskiego w branży sanitarnej, pod kątem terminu jej obowiązywania. W § 1 umowy określono, że obowiązuje ona do 30 września 2015 r., lecz Wykonawca realizował swoje obowiązki po tym terminie, wystawiając 4 listopada 2015 r. fakturę nr 2/11/2015, którą Spółka zapłaciła 25 listopada 2015 r.

Zgodnie z § 10 umowy, jej zmiany pod rygorem nieważności umowy mogły nastąpić wyłącznie w formie pisemnej.

Główna księgową Spółki podała, że dział finansowy potwierdza faktury pod względem rachunkowym. Pozostałe zapisy na fakturze sprawdza osoba, która odpowiada za daną transakcję i potwierdza ją merytorycznie, czyli sprawdza ją z zamówieniem, umową bądź innym dokumentem (m.in. sprawdza daty i terminy płatności). Jeżeli potwierdzona faktura po opisie merytorycznym wróci do działu księgowości, automatycznie przekazywana jest do płatności.

Dyrektor ds. technicznych akceptujący fakturę pod względem merytorycznym podał, że umowa dotycząca nadzoru inwestorskiego w branży sanitarnej obowiązywała formalnie do 30 września 2015 r., jednak wykonawca wykonywał swoje obowiązki dłużej ze względu na niezakończenie robót w tej branży przez firmę EBUD (aneks do umowy z firmą EBUD przedłużał termin zakończenia robót pierwotnie określony na 30 września 2015 r.). Dłuższe niż zakładała umowa sprawowanie obowiązków nie zmieniło zakresu określonego w umowie, ani wartości umowy (17.500 zł netto), stąd żadna ze stron nie wystąpiła z propozycją aneksu przedłużającego termin jej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 285-297, 494, 501, 506-507, 519-520)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęty sposób realizacji zadań nr 1 i 8 doprowadził do wydatkowania kwoty 150 tys. zł na koncepcję, która nie została przez Spółkę wykorzystana.

Dyrektor ds. technicznych Spółki wskazał, że koncepcje przeprowadzenia określonej inwestycji (w tym wypadku modernizacji gospodarki wodno-ściekowej) mają charakter przedinwestycyjnych prac badawczo-rozwojowych. Z tego względu ocena celowości sporządzenia koncepcji (także kilku równoległych, dotyczących tego

samego przedmiotu) nie może być uwarunkowana późniejszą realizacją proponowanych w nich rozwiązań, gdyż mogą one służyć optymalizacji prowadzonych później inwestycji, w tym optymalizacji nakładów. Sporządzenie koncepcji było przedmiotem zadań nr 1 i 8 Projektu, a ich rzeczywisty koszt nie przekraczał założonych wartości, stąd brak przeciwwskazań do sfinansowania. Podał, że zadania nr 1 i 8 w momencie składania wniosku nie dotyczyły tego samego zakresu. Zadanie nr 1 dotyczyło instalacji trotylu, gdzie problemy ściekowe są znacznie bardziej złożone niż na instalacji heksogenu/oktogeny, której dotyczyło zadanie nr 8. Z oszacowania wagi tych zagadnień w momencie składania wniosku wynikała różnica oszacowania wartości obu zadań. Po otrzymaniu dotacji, w trakcie dyskusji z potencjalnymi wykonawcami koncepcji okazało się, że obie firmy uważają, że ścieki z obu instalacji należy rozpatrywać łącznie (w jednej koncepcji), co spowodowało faktyczne połączenie obu zadań w zakresie oczyszczania ścieków. Takie podejście nie było oczywiste w momencie składania wniosku. Wskazał, że heksogen/oktogen oraz trotyl produkuje się różnymi metodami, inny jest skład ścieków, a także instalacje te są od siebie znacznie oddalone. Dokonując wyboru tych, a nie innych wykonawców kierowano się rekomendacją innej firmy z branży obronnej i wcześniejszą udaną współpracą z firmą Biprowod. Z kolei za wyborem PP EKO przemawiała rekomendacja innej bydgoskiej firmy z branży wojskowej, w której PP EKO projektowała oczyszczalnię ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 9-35, 226, 246-258, 267-276, 508-509)

NIK nie podziela przedstawionego powyżej stanowiska, że opisane działanie było wynikiem optymalizacji nakładów. W szczególności Spółka nie dysponowała analizą, z której wynikałoby, jakie rozwiązania w zakresie uporządkowania gospodarki ściekowej dla Zakładów Chemicznych NITRO-CHEM są możliwe do wykonania. Taka analiza stanowiłaby racjonalną podstawę wyboru najlepszego rozwiązania i zlecenia jego opracowania w formie koncepcji. W zamian za to Spółka pozyskała od razu dwie koncepcje – nie mając wiedzy o innych możliwych, być może lepszych dla Zakładów rozwiązaniach – a następnie droższą z nich (ponad 3-krotnie) uznała za mniej korzystną i tym samym Spółce zbędną. Taki sposób postępowania budzi wątpliwości co do wydajności wykorzystania zasobów finansowych.

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że faktura nr 0092/15/FVS z 17 sierpnia 2015 r.³⁶ została błędnie opisana, gdyż wskazano na niej, że dotyczy w całości zadania nr 5, podczas gdy faktycznie całkowita kwota netto - 157 tys. zł - tylko w części (76 tys. zł) dotyczyła zadania nr 5, a w pozostałej części (81 tys. zł) zadania nr 12.

Błędna dekretacja skutkowała nieprawidłowym ujęciem wydatku na koncie analitycznym, jednak sprawozdanie z realizacji Projektu za III kwartał 2015 r. sporządzono prawidłowo³⁷. Dyrektor ds. technicznych podał, że opis został skorygowany. Wyjaśnił także, że sprawozdanie opracował na podstawie danych księgowych, jednak skorygował je o zauważony błąd. W wyniku niedopatrzania nie skorygowano natomiast błędnego opisu faktury i zapisów w księgach rachunkowych,

(dowód: akta kontroli str. 89-106, 238-239, 246-258, 328-330, 508-510, 521-522)

³⁶ Wystawiona przez Grupa Hydrotech z tytułu modernizacji wewnątrzzakładowej sieci wodnej etap I.

³⁷ Stwierdzono na podstawie zatwierdzenia wydatków przez Radę Nadzorczą (wymaganego Umowa).

Spółka prawidłowo wywiązywała się z nałożonych Umową obowiązków dotyczących dokumentowania operacji finansowych oraz sprawozdawczości. Realizację Projektu rozpoczęto z opóźnieniem i stan ten utrzymywał się aż do dnia zakończenia kontroli, zarówno w zakresie finansowym, jak i rzeczowym. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności braku rozliczeń zaliczki wypłaconej wykonawcy ze środków dotacji oraz nieujęcia w części umów z wykonawcami klauzul zapewniających odpowiednią ochronę interesów Spółki i Skarbu Państwa. Ponadto jako nieprawidłowe uznano niewprowadzenie zmian do jednej z umów w zakresie terminu jej obowiązywania, co skutkowało świadczeniem przez wykonawcę usług na rzecz Spółki i wypłatą wynagrodzenia po wygaśnięciu tej umowy.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK³⁸, wnosi o

1. Rozliczanie zaliczki udzielonej wykonawcy na kwotę 310 tys. zł zgodnie z zawartą z nim umową.
2. Stosowanie w umowach z wykonawcami odpowiednich klauzul zabezpieczających interesy Skarbu Państwa i Spółki, szczególnie w przypadkach, gdy zobowiązuje do tego umowa dotacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

³⁸ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.).

Bydgoszcz, dnia 25 listopada 2016 r.

Kontroler
Artur Gackowski
główny specjalista k.p.

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

**tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone
uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 23 stycznia 2017 r.**