



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.006.02.2016
P/16/096

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/096 – Realizacja Programu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego oraz badanie sprawozdania finansowego tego Projektu.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
Kontrolerzy	1. Jerzy Piasecki - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99377 z 14 marca 2016 r. 2. Stefania Zalewska - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA 23/2016 z 22 kwietnia 2016 r. 3. Izabela Pilarek - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA 27/2016 z 27 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str.1-4)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach ¹ , ul. Sienkiewicza 2, 44-100 Gliwice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Cywiński – p.o. Dyrektora ² . (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność RZGW GL w zakresie realizacji w 2015 r. Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego na zadanie pn. „Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz”⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Regionalnym Zarządzie podejmowano prawidłowe działania w celu zabezpieczenia środków na finansowanie zadań Projektu. Wydatki w 2015 r. na komponent A w kwocie 225,9 mln zł poniesione zostały przez RZGW GL zgodnie z celami Projektu. Objęte badaniem wydatki w kwocie 208,8 mln zł, z wyjątkiem kosztów operacyjnych w kwocie 62,6 tys. zł (0,03 %) były właściwie ujmowane w ewidencji księgowej. Zapisów w księgach rachunkowych, z wyjątkiem zapisów dotyczących czterech z 33 dowodów księgowych, dokonywano w oparciu o prawidłowo sprawdzone i zatwierdzone dowody. Regionalny Zarząd zapewnił rzetelność danych przedstawionych w sprawozdaniu rocznym z realizacji Projektu, gdyż stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości z uwagi na ich skalę nie miały istotnego wpływu na obraz sprawozdawczy.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: [1] ujęciu na koncie 080 Środki trwałe w budowie, kosztów operacyjnych w kwocie 62,6 tys. zł, które nie stanowiły

¹ Dalej zwany „RZGW GL” lub „Regionalnym Zarządem”.

² Dalej zwany „Dyrektorem”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Określany w dalszej części wystąpienia skrótem „Projekt”.

nakładów inwestycyjnych, o których mowa w przepisach ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵; [2] dokonaniu płatności za jedną fakturę bez jej zatwierdzenia do wypłaty przez upoważnione osoby, co było niezgodnie z wymogiem § 8 załącznika nr 11 do zarządzenia wewnętrznego nr 9/2015 Dyrektora RZGW GL z 14 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości⁶.

NIK zwraca ponadto uwagę na dopuszczenie do zatwierdzenia merytorycznego oraz formalnego trzech dowodów księgowych przez tę samą osobę, tj. wbrew regulacjom wewnętrznym RZGW oraz na opóźnienia w złożeniu do Biura Koordynacji Projektu we Wrocławiu⁷ siedmiu raportów z realizacji Projektu wynoszące od jednego do trzech dni.

Powyższe nieprawidłowości, w ocenie NIK, świadczą o niepełnej skuteczności stosowania ustalonych mechanizmów kontroli zarządczej w odniesieniu do ewidencjonowania nakładów inwestycyjnych oraz zatwierdzania dowodów księgowych do wypłaty.

W objętym badaniem jednym z sześciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, przeprowadzonym w trybie kwalifikacji w oparciu o kompetencje, na kwotę netto 596 974 zł stosowano procedury Banku Światowego. W objętym badaniem jednym z trzech zamówień w trybie z wolnej ręki na kwotę 294 000 zł stosowano procedury określone w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸.

Wystąpiły znaczne opóźnienia w realizacji robót w ramach podkomponentu A1 w stosunku do upływu czasu przewidzianego na ich zakończenie. Na dzień 31 grudnia 2015 r. zaawansowanie rzeczowe w tym podkomponente (zrealizowany zakres robót budowlanych na podstawie książki obmiarów) wyniosło 38,6% i stan taki nie uległ zmianom do końca lutego 2016 r. Opóźnienia te wynikały m.in. z niskiego zaangażowania Wykonawcy w realizację inwestycji oraz prowadzenia części robót budowlanych bez zatwierdzonych projektów wykonawczych oraz programów zapewnienia jakości.

Odzwiedzeniem opóźnień w realizacji Projektu było też niskie zaawansowanie finansowe. Od dnia podpisania umowy z Bankiem Światowym (11 maja 2007 r.) do końca grudnia 2015 r. w ramach Komponentu A⁹ wydatkowano łącznie 688 340,6 tys. zł, tj. 54,2% kwoty przeznaczonej na ten cel (1 269 580 tys. zł)¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania podejmowane przez RZGW GL w zakresie realizacji zadań Projektu

1.1. Zadania RZGW GL związane z realizacją Projektu wykonywane były przez Biuro Wdrażania Projektu „Zbiornik Racibórz Dolny” w Raciborzu¹¹. Regionalny Zarząd wydatkował na realizację Projektu środki w ramach następujących podkomponentów, wchodzących w skład komponentu A – Polder Racibórz:

Opis stanu faktycznego

⁵ Dz. U. z 2013, poz. 330 ze zm., zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”.

⁶ Zwanej dalej „polityką rachunkowości”.

⁷ Zwanego dalej „BKP”.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, zwanej w dalej „ustawą Pzp”.

⁹ Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz.

¹⁰ Dane z „Raportu Roczno-go za 2015 r.”, tabela „Faktyczne i planowane roczne koszty Projektu”.

¹¹ Komórka organizacyjna wyodrębniona w ramach RZGW GL do realizacji Projektu, zwana dalej „BWP”.

- A1 – Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny,
 - A2 – Pozyskanie prawa dysponowania gruntami pod planowaną inwestycję,
 - A3 – Projekt i nadzór budowlany,
- oraz w ramach podkomponentu D2 – Zarządzanie Projektem, pomoc techniczna i szkolenia¹².

(dowód: akta kontroli str. 639-747)

W 2015 r. na realizację Projektu RZGW GL wydatkowało łącznie 225 899,0 tys. zł, z tego:

- 202 363,7 tys. zł na prace budowlane (98,5% wydatków ujętych w planie finansowym Projektu na 2015 r. dla podkomponentu A1¹³);
- 14 045,2 tys. zł na pozyskanie prawa dysponowania gruntami (68,9% wydatków ujętych w planie finansowym Projektu na 2015 r. dla podkomponentu A2¹⁴);
- 9 490,0 tys. zł na prace projektowe, nadzór budowlany oraz koszty eksploatacyjne (85,4% wydatków ujętych w planie finansowym Projektu na 2015 r. dla podkomponentu A3¹⁵).

W 2015 r. ramach podkomponentu D2¹⁶ poniesiono wydatki w kwocie 1,5 tys. zł.

Poniesione w 2015 r. wydatki na realizację zadań Projektu stanowiły 95,3% kwoty ujętej w Planie finansowym realizacji Projektu na 2015 r.¹⁷

(dowód: akta kontroli str. 1615-1632)

1.2. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. zaawansowanie finansowe zadań Projektu realizowanych przez RZGW GL wynosiło 688 340,6 tys. zł, tj. 54,2% całkowitej wartości wydatków planowanych dla tej jednostki w ramach Projektu, w kwocie 1 269 580,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1624-1632)

1.3. Wydatki poniesione w ramach podkomponentu A1 od początku realizacji Projektu wyniosły 470 688,7 tys. zł, stanowiąc 50,25% środków przewidzianych na ten cel (936 690 tys. zł)¹⁸, z ww. kwoty w 2015 r. wydatkowano 202 364,0 tys. zł (21,6%).

Umowę na wykonanie zbiornika przeciwpowodziowego (podkomponent A1) zawarto 18 czerwca 2013 r.¹⁹. Wartość kontraktu ustalono na kwotę 936,7 mln zł, a termin zakończenia robót budowlanych na 9 stycznia 2017 r. W 2015 r. RZGW GL podpisał aneks nr 3 i 4 do umowy z Wykonawcą Kontraktu²⁰. W aneksie nr 3²¹ strony wyodrębniły nową pozycję w kosztorysie i określiły zasady wypłacania Wykonawcy

¹² Wydatki w ramach podkomponentu D2, poza jednostką kontrolowaną ponosiły również inne jednostki biorące udział w realizacji Projektu.

¹³ Według planu finansowego na rok 2015 r. (z 7 września 2015 r.) wydatki zaplanowane do poniesienia na podkomponent A1 wyniosły 205,5 mln zł.

¹⁴ Zaplanowane wydatki wyniosły 20,36 mln zł (według planu z 7 września 2015 r.).

¹⁵ Zaplanowane wydatki wyniosły 11,11 mln zł (według planu z 7 września 2015 r.).

¹⁶ Powyższe informacje pochodzą z raportu rocznego za 2015 r. sporządzonego przez BKP. Wydatki w ramach podkomponentu D2 ponosiły, poza jednostką kontrolowaną, również inne jednostki biorące udział w realizacji Projektu.

¹⁷ Plan finansowy realizacji Projektu z dnia 7 września 2015 r. z uwzględnieniem środków z rezerwy celowej na realizację prac archeologicznych wykonywanych na terenie budowy zbiornika Racibórz.

¹⁸ Ujęta w planie dla podkomponentu A1 w wysokości 936 690,0 tys. zł (dane ze sprawozdania BKP za 2015 r.), co odpowiada wartości kontraktu nr ORFPP-1 z dnia 18 czerwca 2013 r. (bez aneksu nr 4).

¹⁹ Kontrakt ORFPP A1-1 zawarty z przedsiębiorcą zwanym dalej „Wykonawcą Kontraktu”.

²⁰ Na zawarcie aneksu nr 3 i nr 4 Bank Światowy wyraził zgodę „No Objection”.

²¹ Z dnia 5 października 2015 r.

Kontraktu kosztów pośrednich. Aneksem nr 4²² wprowadzono zmiany rozwiązania przyjętego w projekcie budowlanym. Ustalono, że roboty będące przedmiotem tego aneksu spowodują zwiększenie Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej (klauzula 1.1.4.1 Warunków Kontraktu²³) o 51,2 mln zł oraz, że Czas na Ukończenie dla Robót (kl. 1.1.3.3 WK) wskazany w dacie zawarcia Kontraktu, tj. 1 274 dni (do dnia 9 stycznia 2017 r.) jest nieaktualny. Przyjęto, że do dnia 15 grudnia 2015 r. Strony podpiszą kolejny aneks do Kontraktu, w którym ustalą nowy Czas na Ukończenie dla Robót (przyjęto wstępnie, że będzie to: „nie później niż do 28 listopada 2018 r.”) oraz jego wpływ na Zaakceptowaną Kwotę Kontraktową. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 31 maja 2016 r., ww. aneks nie został podpisany. Dyrektor BWP wyjaśnił, że strony prowadziły negocjacje, które z uwagi na „niekonstruktywną postawę Wykonawcy, wyrażającą się między innymi nieprzedstawianiem merytorycznie uzasadnionych dokumentów”, nie doprowadziły do jego podpisania.

(dowód: akta kontroli str. 803, 1826-1833)

Wykonawca w 2015 r. realizował roboty na wszystkich pięciu obiektach budowy zbiornika przeciwpowodziowego, wykonując następujące prace:

- obiekt nr 1 (zapora czołowa z budowlami towarzyszącymi) - m.in. prace związane z wykonywaniem nasypu zapory, wykopu i umocnienia kanałów doprowadzającego i odpływowego, rozpoczęto roboty związane z posadowieniem budowli upustowej do Odry Miejskiej, oraz roboty związane z budowlą przelewowo – spustową, tj. wykonanie segmentów niecki wypadowej, dalby dla przęsła żeglownego, ścianki szczelne, oraz posadowienie pośrednie tej budowli;
- obiekt nr 2 (zapora lewobrzeżna z budowlami towarzyszącymi) – prace związane z formowaniem nasypów zapory wraz z elementami odwadniającymi (pryzma drenażowa i sączki), wykop oraz umocnienie koryta rzeki Psiny w czaszy zbiornika oraz wykop koryta rzeki Psiny poza czaszą zbiornika. Prowadzono prace związane z wykopem rowu Tworków oraz dokonano zasypów starorzeczy i wyrobisk poźwirowych gruntami sypkimi, oraz mieszaniną gruntów spoistych i skały płonnej;
- obiekt nr 3 (zapora prawobrzeżna z budowlami towarzyszącymi) - rozpoczęto formowanie nasypów zapory wraz z elementami odwadniającymi (pryzma drenażowa i sączki) oraz wybudowano w 98% nasyp korpusu zapory z gruntów spoistych. Rozpoczęcie wykonywania zbiornika retencyjnego Buków (wykop) oraz roboty żelbetowe dla pompowni;
- obiekt nr 4 (zaplecze eksploatacyjne zbiornika) - wykonano wszystkie zasadnicze roboty konstrukcyjne przy budynkach zaplecza oraz wykonano większą część robót wykończeniowych wewnątrz budynków oraz ich elewacje. W znacznej mierze wykonano drogi i place wokół budynków. Wykonano stację transformatorową, przebudowano linię SN kolidującą z budynkami zaplecza, wykonano wiaty magazynowe. Rozpoczęto budowę ogrodzenia;
- obiekt nr 5 (zagospodarowanie czaszy zbiornika) – kontynuował wywóz nieczystości i odpadów z czaszy zbiornika (składowisko „Las Tworkowski”), prowadził demontaż sieci SN w czaszy zbiornika (zadanie 51) oraz prowadził roboty związane z formowaniem nasypów wysp W-1/L, W-2/L.

(dowód: akta kontroli str.725-726)

²² Z dnia 9 października 2015 r.

²³ Zwane dalej „WK”.

Zaawansowanie prac w zakresie budowy Zbiornika Racibórz²⁴ wyniosło 38,55% na koniec 2015 r. i nie zmieniło się do końca lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str.749 i 772)

Wykonawca nie rozpoczął do 31 grudnia 2015 r. realizacji (na obiekcie nr 1 - zapora czołowa z budynkami) zadań: T 16 (drogi dojazdowe i place manewrowe) i T 17 (zasilanie elektryczne obiektów nr 1 i 4), które zgodnie z harmonogramem - rewizja 02 - miały zostać rozpoczęte 15 lipca 2013 r. Według CMS, opóźnienie w rozpoczęciu ww. zadań na koniec 2015 r. wyniosło 899 dni.

(dowód: akta kontroli str.750)

Kierownik BWP, wyjaśniając przyczyny niezrealizowania w terminie określonym w harmonogramie powyższych zadań podał, że w przypadku zadania T16, realizacja docelowych dróg dojazdowych i placów manewrowych jest ściśle powiązana z rozpoczęciem/zakończeniem innych asortymentów prac – w tym przypadku z realizacją nasypów zapór, co z kolei musi zostać poprzedzone wzmocnieniem podłoża zapór. W związku z niezakończonymi wzmocnieniami podłoża oraz pracami związanymi z budową nasypów, nie było możliwe rozpoczęcie budowy docelowych dróg dojazdowych i placów manewrowych (drogi tymczasowe są realizowane na bieżąco). Odnośnie zadania T17 wyjaśnił, że dotyczy ono docelowego zasilania obiektu 1 i 4 (zapory czołowej i zaplecza eksploatacyjnego) – oznacza to, że po wykonaniu takiego docelowego zasilania konieczne jest zawarcie umów na docelowe dostarczanie energii i bieżące ponoszenie kosztów wynikających z takich umów (koszty stałe, zapewnienie mocy przyłączeniowej, itp.). Stąd też, w ocenie inwestora, ekonomicznie i technicznie zasadnym jest odsunięcie realizacji tych prac w czasie, jeżeli docelowe zasilanie na obecnym etapie nie jest niezbędne (zasilanie tymczasowe placu budowy realizowane jest z przyłączy tymczasowych na koszt Wykonawcy robót).

(dowód: akta kontroli str. 806-808)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Z naruszeniem warunków kontraktu (Sekcja VI opis wymagań dla robót, punkt 1.3.1 - 1.3.3, obiekt nr 1 - 3 – zapory: czołowa, lewobrzeżna i prawobrzeżna z budowlami towarzyszącymi) oraz Szczegółowych Programów Zapewnienia Jakości (Sekcja VI, Opis wymagań dla robót 4.19.1 Program zapewnienia jakości) Wykonawca Kontraktu prowadził realizację sześciu z 17 zadań bez wymaganych projektów wykonawczych²⁵ oraz szczegółowych programów zapewnienia jakości²⁶:

- a) w kwietniu 2015 r. rozpoczęto prace na budowli 111 – nasyp zapory, gdy złożone przez Wykonawcę Konsultantowi Kontraktu PW - 4 (branża hydrotechniczno-budowlana) i SPJW odpowiednio: 19 sierpnia i 15 września 2015 r., zostały zatwierdzone przez Konsultanta 12 grudnia 2015 r., a SPZJ 18 września 2015 r.;
- b) w maju 2015 r. rozpoczęto prace na budowli 141 – budowla upustowa, natomiast SPZJ złożony przez Wykonawcę 16 czerwca 2015 r. zatwierdzono 14 lipca 2015 r.;

²⁴ Według monitoringu postępu robót budowlanych, zwanego dalej „CMS”.

²⁵ Zwanych dalej „PW”.

²⁶ Zwanych dalej „SPJW”.

- c) w kwietniu 2015 r. rozpoczęto prace na budowlu 202 – wzmocnienie podłoża w miejscu występowania gruntów słabonośnych. PW - 32 został złożony natomiast 19 listopada i zatwierdzony 21 grudnia 2015 r.;
- d) we wrześniu 2015 r. rozpoczęto prace na budowlu 210 – korpus zapory lewobrzeżnej z przejściami drogowymi. PW - 34 złożony 20 sierpnia został zatwierdzony 21 grudnia 2015 r. SPZJ – nie zatwierdzono;
- e) w przypadku trzech odcinków budowlu 311 – nasypu zapory prawobrzeżnej (branża hydrotechniczno-budowlana) prace rozpoczęto: w maju 2015 r. (korpus zapory w km 7+250 – 8+800, przepust w km 8+794), w czerwcu 2015 r. (korpus zapory w km 0+000 do 0+550) oraz w kwietniu 2015 r. (korpus zapory w km 0+550 do 7+250). Poszczególne PW złożone 5 i 25 sierpnia 2015 r. zostały zatwierdzone odpowiednio: 12 i 26 sierpnia oraz 22 grudnia 2015 r. SPZJ pierwszego ww. odcinka złożone 5 sierpnia 2015 r. Inżynier Kontraktu zatwierdził 11 sierpnia 2015 r., a w przypadku trzeciego odcinka datami złożenia i zatwierdzenia SPZJ były: 21 sierpnia i 2 września 2015 r.;
- f) we wrześniu 2015 r. rozpoczęto prace na budowlu 320 – zbiorniku retencyjnym przy pompowni Buków w zakresie obejmującym branżę hydrotechniczno-budowlaną, gdy zgłoszenia SPZJ dokonano 23 października 2015 r. Program ten zatwierdzono 4 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 773-779, 784 i 789-793)

Kierownik BWP, wyjaśniając przyczyny dopuszczenia do prowadzenia przez wykonawcę robót budowlanych bez wymaganych kontraktem PW oraz SPZJ stwierdził, że prace na ww. budowlach były robotami początkowymi. Konsultant wyjaśnił, że w niektórych przypadkach poprzedni Konsultant z uwagi na brak zagrożeń dla bezpieczeństwa budowlu, akceptował taką tymczasową sytuację.

(dowód: akta kontroli str.811-812)

NIK zwraca uwagę, że obowiązkiem Wykonawcy wynikającym z Kontraktu była realizacja obiektów zbiornika przeciwpowodziowego na podstawie zatwierdzonych PW i SPJW. Dopuszczenie przez RZGW GL (podmiot odpowiedzialny za realizację inwestycji budowy zbiornika przeciwpowodziowego) do prowadzenia prac bez zatwierdzonych PW i SPJW podważa rzetelność działania systemu zarządzania przyjętego w Projekcie. Osłabienie tego systemu rodzi z kolei ryzyko uzyskania przez Wykonawcę efektów rzeczowych, które nie będą spełniać wymogów jakościowych, co może mieć negatywny wpływ na trwałość i bezpieczeństwo użytkowania

obiektu. Nadal aktualny więc jest wniosek sformułowany przez NIK po kontroli przeprowadzonej w RZGW GL w 2014 r.²⁷, dotyczący wyeliminowania przypadków prowadzenia prac budowlanych bez zatwierdzonych projektów wykonawczych i programów zapewnienia jakości – tam gdzie dokumenty takie wymagane są kontraktem.

1.4. Wydatki poniesione w ramach podkomponentu A2 od początku realizacji Projektu wyniosły 173 377,0 tys. zł, co stanowiło 64,5% zaplanowanych na ten cel środków (268 890 tys. zł). Z ww. kwoty w 2015 r. wydatkowano 14 045,0 tys. zł (5,2%).

Opis stanu faktycznego

²⁷ Kontrola NIK nr P/14/117.

Podstawę dla realizacji procesu przesiedleń w ramach przygotowania budowy zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny stanowił Plan Przesiedleń²⁸, zaktualizowany według stanu na marzec 2015 r.

W uzasadnieniu do sporządzonej aktualizacji, która uzyskała pozytywną opinię Banku Światowego podano, iż uwzględnia ona przede wszystkim wniosek inwestora – Gminy Lubomia w zakresie możliwości łącznego rozliczania wydatków ponoszonych na cele budowy Nowej Wsi. Ponadto aktualizacja uwzględnia aktualny stan realizacji Nowej Wsi wraz z opisem realizowanych projektów oraz zaktualizowanym opisem poniesionych kosztów.

(dowód: akta kontroli str.876 i 902)

Pozyskanie prawa do nieruchomości pod budowę zbiornika Racibórz odbywało się w drodze zakupu/odszkodowania za przejęty teren oraz w drodze ustanowienia trwałego zarządu RZGW GL. Według stanu na 31 grudnia 2015 r.²⁹ na rzecz Skarbu Państwa przejęto 10 działek o łącznej powierzchni 10,8698 ha. Do końca IV kw. 2015 r. wydano łącznie decyzje odszkodowawcze dotyczące 387 działek ewidencyjnych, co stanowiło 93% wszystkich nieruchomości, dla których powinno być ustalone odszkodowanie przez Wojewodę Śląskiego. RZGW GL w 2015 r. uzyskało decyzje o trwałym zarządzie dla 752 działek będących własnością Skarbu Państwa. Do końca 2015 r. z 2029 działek do przejęcia w trwały zarząd, stanowiących nieruchomości niezbędne do realizacji inwestycji, RZGW GL posiadało decyzje o trwałym zarządzie dla 1 441 działek (71%)

(dowód: akta kontroli str. 728-730, 903-906, 909)

Zadania w ramach podkomponentu A2 realizowane były w ramach dwóch umów zawartych pomiędzy RZGW GL a Gminą Lubomia³⁰. I tak, w umowie z RZGW GL z 20 grudnia 2012 r. dotyczącej „finansowania budowy infrastruktury drogowej i technicznej na terenie Nowej Wsi” Wykonawcy zadań Gminy zobowiązani byli do realizacji trzech zadań inwestycyjnych:

- A2-1) budowy infrastruktury technicznej w zakresie: dróg, kanalizacji deszczowej, sanitarnej i sieci wodociągowej (termin: 13 listopada 2015 r.),
- A2-2) przebudowy sieci elektroenergetycznej średniego napięcia³¹ (SN) i niskiego napięcia³² (NN) (termin: 13 listopada 2015 r.),
- A2-3) wykonania projektu oraz budowy oczyszczalni ścieków dla Nowej Wsi (termin: 20 listopada 2015 r.).

Ww. prace zostały zgłoszone do odbioru w zakładanych terminach.

(dowód: akta kontroli str.907–923, 927-964)

Na podstawie umowy z dnia 27 marca 2013 r. dotyczącej „finansowania budowy infrastruktury gminnej na terenie Nowej Wsi”, Gmina zobowiązana jest do realizacji w terminie od 30 kwietnia 2014 r. do 31 sierpnia 2017 r. dwóch zadań inwestycyjnych:

- A2-4) budowy remizy strażackiej ze świetlicą, placu publicznego, domu wielorodzinnego dla mieszkańców przesiedlanych ze wsi: Nieboczowy i Ligota

²⁸ Zwanym dalej „Planem RAP”.

²⁹ Dane ze sprawozdania rocznego BKP za 2015 r.

³⁰ Zwana dalej „Gminą”.

³¹ Tj. sieci elektroenergetycznej o napięciu 20 kV.

³² Tj. sieci elektroenergetycznej dostarczającej energię elektryczną do indywidualnych odbiorców.

Tworkowska, budynku zaplecza klubu sportowego z jego wyposażeniem, zagospodarowania parku i terenów sportowych (boiska)³³;

- A2-5) budowy i zagospodarowania cmentarza wraz z przeniesieniem grobów z cmentarza w Nieboczowach oraz przeniesienie lub odtworzenie (w zależności od stanu technicznego) krzyży i kapliczek z Nieboczów i Ligoty Tworkowskiej do Nowej Wsi. W ramach tego zadania do 31 marca 2016 r. wykonano roboty na łączną kwotę 2 152 645 zł, co stanowiło 48,1% wartości kontraktu A2-5 (4 478 410 zł).

(dowód: akta kontroli str. 966-978)

W stosunku do obowiązującego w 2015 r. harmonogramu³⁴ Planu RAP, wg którego roboty budowlane na ww. zadania miały się rozpocząć od maja 2015 r. to opóźnienie na koniec 2015 r. wyniosło osiem miesięcy dla zadania A2-4 i sześć miesięcy dla zadania A2-5, przy czym do czasu kontroli NIK nie dokonano wyboru wykonawcy zadania A2-4.

(dowód: akta kontroli str. 901)

Jako przyczynę opóźnień w przypadku zadania A2-4 kierownik BWP wskazał unieważnienie postępowania przetargowego i rozpisanie kolejnego postępowania na realizację tego zadania. Otwarcie ofert nastąpiło w kwietniu 2016 r. i na dzień 23 maja 2016 r. trwały czynności związane z wyborem wykonawcy. W odniesieniu do prac związanych z realizacją zadania A2-5 kierownik Biura wskazał, że ekshumacje w Polsce wykonuje się między 16 października a 15 kwietnia i z uwagi na uwarunkowania społeczne związane z okresem obchodu Wszystkich Świętych, który przypada na tydzień począwszy od 1 listopada, to przekazanie placu budowy i rozpoczęcie prac nastąpiło z dniem 9 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 810)

RZGW GL zawarł w dniu 27 marca 2013 r. umowę z Parafią pod wezwaniem św. Józefa Robotnika w Nieboczowach, której przedmiotem było dofinansowanie budowy kościoła parafialnego w Nowej Wsi, w miejsce likwidowanego kościoła w Nieboczowach. Według raportu z realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry, zaawansowanie na koniec 2015 r. m.in. robót fundamentowych wyniosło 100%, żelbetowych 99%, dekarских 29%, a zagospodarowanie terenu i roboty ziemne wykonane zostały na poziomie 7% oraz instalacje elektryczne wewnętrzne na poziomie 10%. Całkowite zaawansowanie robót oszacowano na około 27%.

(dowód: akta kontroli str. 728-729 i 982-993)

1.5. Wydatki w podkomponencie A3 od początku realizacji Projektu wyniosły 44 275,0 tys. zł, co stanowiło 69,2% zaplanowanych wydatków (64 000,0 tys. zł). Z ww. kwoty w 2015 r. wydatkowano 9 490,0 tys. zł (14,8%).

W 2015 r. funkcję Konsultanta dla Projektu pełniło trzech przedsiębiorców.

Pierwszy³⁵ zatrudniony był przez inwestora w okresie od 12 sierpnia 2013 r. do 31 lipca 2015 r., przy czym planowany okres świadczenia usług miał upłynąć w dniu 30 listopada 2017 r. W związku z polubownym rozwiązaniem z nim umowy, z kolejnym Konsultantem³⁶ umowa została zawarta w dniu 23 lipca 2015 r.

³³ Według Planu RAP rozpoczęcie realizacji prac budowlanych zakładano od maja 2015 r.

³⁴ Z marca 2015 r.

³⁵ Wykonujący nadzór budowlany włącznie z wykonywaniem funkcji Inżyniera Kontraktu i usługami zarządzania Kontraktem w ramach Projektu, zwany dalej „pierwszym Konsultantem”.

³⁶ Zwany dalej „drugim Konsultantem”.

Począwszy od 1 października 2015 r. przedmiotowe obowiązki przejął trzeci Konsultant³⁷.

Za okres od stycznia do lipca 2015 r. Konsultant, w ramach zawartej umowy, przedłożył Zamawiającemu siedem raportów miesięcznych z postępu realizacji umowy konsultingowej i umowy o roboty oraz dwa raporty kwartalne. Drugi Konsultant złożył zamawiającemu trzy raporty, jeden obejmujący okres od 27 lipca do 31 sierpnia 2015 r., a kolejne za wrzesień oraz za okres od 1 października do 16 października 2015 r. Od trzeciego Konsultanta Zamawiający otrzymał trzy raporty za październik, listopad i grudzień 2015 r. oraz raport przejściowy obejmujący trzy kolejne miesiące (październik – grudzień) 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 994-1003)

Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności

W działalności odnoszącej się do stanu prac Konsultanta związanych z realizacją podkomponentu A1 wystąpiły opóźnienia, które jednak ze względu na skalę nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność, a dotyczyły składania raportów z postępów realizacji zadania.

Zgodnie z umową (rozdział IV załącznika A) Konsultant miał obowiązek składać raport (miesięczny) nie później niż do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy, a przejściowego (kwartalny) nie później niż do 15 dnia miesiąca następującego po trzech miesiącach, których raport dotyczy.

Raporty za styczeń, luty, czerwiec i lipiec 2015 r. zostały złożone z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: dwa, sześć, cztery i dwa dni, a raport za I i II kw. 2015 r. złożono z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 13 i 45 dni.

Drugi Konsultant z jednodniowym opóźnieniem³⁸ złożył raport za wrzesień.

W przypadku trzeciego Konsultanta wystąpiły opóźnienia w składaniu raportów miesięcznych za listopad i grudzień, odpowiednio o dwa i jeden dzień³⁹.

(dowód: akta kontroli str.994)

Opis stanu faktycznego

1.6. Na realizację Projektu w 2015 r., RZGW GL (na podstawie 4 wniosków złożonych do BKP⁴⁰) zapotrzebował środki finansowe w łącznej wysokości 194 966,0 tys. zł, z tego 49 570,0 tys. zł z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju⁴¹, na podstawie umowy pożyczki z dnia 11 maja 2007 r.⁴², 136 237,0 tys. zł z kredytu Banku Rozwoju Rady Europy⁴³ i 9 159,0 tys. zł z budżetu państwa. Zapotrzebowane kwoty zostały przyznane. W 2015 r. Projekt był również finansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴⁴ w kwocie 41 500,0 tys. zł. Z przyznanych środków wydatkowano 225 899,0 tys. zł (95,5%). Kierownik BWP wyjaśnił, że przyczyną niewykorzystania części środków finansowych było wystawienie przez Gminę Lubomia wniosków o płatność zaliczkową jedynie na kwotę 1 024,0 tys. zł. Gmina nie złożyła końcowego wniosku o płatność z uwagi na stwierdzone usterki w obiektach

³⁷ Wykonujący nadzór budowlany włącznie z wykonywaniem funkcji Inżyniera Kontraktu i usługami zarządzania Kontraktem w ramach Projektu, zwany dalej „trzecim Konsultantem”.

³⁸ Wymagany termin do 4 każdego miesiąca po miesiącu, którego dotyczy.

³⁹ Wymagany termin 15 dni od zakończenia miesiąca po miesiącu, którego dotyczy.

⁴⁰ Wnioski odpowiednio z dnia: 17 grudnia 2014 r., 20 lutego 2015 r., 8 czerwca 2015 r., 28 września 2015 r., przy czym wniosek z 20 lutego 2015 r. na łączną kwotę 123 607,0 tys. zł (27 517,0 tys. zł z MBOiR oraz 96 090,0 tys. zł z BRRE) został w Trezorze odrzucony i złożony ponownie 15 kwietnia 2015 r., zgodnie z poleceniem KZGW, na kwotę 44 079,0 tys. zł (niższą o 79 528,0 tys. zł w stosunku do zapotrzebowanej we wniosku z 20 lutego 2015 r.), z czego 20 093,0 tys. zł stanowiły środki MBOiR i 23 986,0 tys. zł - BRRE.

⁴¹ Zwanego dalej „MBOiR”.

⁴² Zwanego dalej „umową pożyczki”.

⁴³ Zwanego dalej „BRRE”.

⁴⁴ Zwanego dalej „NFOŚiGW”.

realizowanych w ramach Kontraktów A2-1 i A2-2 oraz niekompletność wymaganych umowami dokumentów.

W 2015 r. Projekt był finansowany także środkami przyznanymi z „Programu dla Odry 2006” (620,0 tys. zł) oraz z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji⁴⁵ (541,4 tys. zł) z przeznaczeniem na realizację prac archeologicznych wykonywanych na terenie zbiornika Racibórz.

(dowód: akta kontroli str. 1660-1712, 1725-1726)

Dnia 8 września 2015 r. Komitet Sterujący zaakceptował nowe źródła finansowania Projektu oraz zatwierdził Harmonogram finansowania w 2015 r. inwestycji „Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny – podkomponent A1”⁴⁶. W Harmonogramie przyjęto, że źródłem finansowania inwestycji będą środki z: MBOiR w kwocie 32 700,0 tys. zł, BRRE – 130 000,0 tys. zł i NFOŚiGW – 41 500,0 tys. zł. Postanowiono również, że środki z budżetu NFOŚiGW, wydatkowane w latach 2014-2015, zostaną zastąpione środkami z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej⁴⁷ po ich przyznaniu z FSUE dla tej inwestycji⁴⁸.

Decyzjami Ministra Finansów z 31 grudnia 2015 r.⁴⁹ nastąpiła zmiana źródła finansowania zaplanowanych na 2015 r. środków z rezerwy w części dotyczącej wydatków majątkowych finansowanych środkami z pożyczek MBOiR i BRRE (bez zwiększania ich poziomu zaplanowanego na 2015 r.) w kwocie odpowiednio 7 170,0 tys. zł i 6 930,0 tys. zł na środki MAiC⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1690-1712)

Środki NFOŚiGW zostały przez RZGW GL rozliczone zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 4 Warunków Ogólnych i pkt 15 Warunków Szczególnych Umowy z dnia 17 czerwca 2013 r. o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania z dnia 17 czerwca 2013 r.⁵¹

(dowód: akta kontroli str. 1728-1815)

1.7. Czas oczekiwania na wydanie przez dysponentów funduszy decyzji uruchamiającej środki pożyczki, kredytu czy też środków towarzyszących budżetu państwa, licząc od dnia złożenia wniosku przez RZGW GL do BKP, wynosił w 2015 r. od 51 do 108 dni⁵². Wydłużony czas realizacji wniosków o uruchomienie środków w 2015 r. spowodował realizację części zobowiązań na rzecz Wykonawcy i Gminy Lubomia po terminie płatności.

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zauważa, że mimo podjętych działań dla pozyskania środków finansowych na realizację zadań Projektu, z przyczyn niezależnych od RZGW GL, poniesiono wydatki związane z odsetkami od nieterminowego regulowania zobowiązań wobec Wykonawcy Kontraktu.

⁴⁵ Zwanego dalej „MAiC”.

⁴⁶ W związku z niedostępnością w 2015 r. środków unijnych na realizację inwestycji (projekt w trakcie oceny),

⁴⁷ Zwany dalej „FSUE”.

⁴⁸ Decyzją z dnia 22 grudnia 2015 r. (FG2.4143.480.2015) Minister Finansów dokonał korekty decyzji nr 96/2013 z dnia 18 czerwca 2013 r. o zapewnieniu finansowania realizacji zadania pn. „Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (polder) Podkomponent A1” w ramach rezerwy celowej poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej”.

⁴⁹ Decyzje Ministra Finansów nr/nr: MF/DZ1/005166/2015 oraz MF/DZ1/005167/2015.

⁵⁰ Paragraf 6053 (kredytowy) został zmieniony na paragraf 6050 (środki krajowe).

⁵¹ Nr 345/2013/Wn-12/GW-ZB/D.

⁵² Tj.: 51 dni - w przypadku wniosku złożonego 17 grudnia 2014 r. (data wydania decyzji przyznającej środki 6 lutego 2015 r.), 69 dni – w przypadku wniosku złożonego 20 lutego 2015 r. (data wydania decyzji 30 kwietnia 2015 r.), 108 dni – w przypadku wniosku złożonego 8 czerwca 2015 r. (data wydania decyzji 24 września 2015 r.) i 94 dni – w przypadku wniosku złożonego 28 września 2015 r. (data wydania decyzji 31 grudnia 2015 r.).

Z tytułu nieterminowych płatności RZGW GL zapłaciło 21 grudnia 2015 r. Wykonawcy Kontraktu odsetki w łącznej kwocie 101,5 tys. zł, co przedstawiono w pkt 2.1. wystąpienia. Gmina Lubomia⁵³ przedłużyła na wniosek RZGW GL termin płatności zobowiązania.

Dyrektor RZGW GL wyjaśnił, że w roku 2015 RZGW Gliwice nie otrzymał w terminie żadnej decyzji Ministra Finansów przyznającej środki finansowe z rezerwy celowej na realizację przedmiotowej inwestycji. Problemy z uzyskaniem decyzji Ministra Finansów zwiększającej plan finansowy na 2015 r. z jednoczesnym dysponowaniem środkami finansowymi w zakresie realizacji Projektu, pojawiły się przy uruchamianiu środków na III i IV kwartał 2015 r. Ze strony RZGW Gliwice podjęte zostały kroki do maksymalnego skrócenia czasu realizacji złożonych wniosków. Przesyłano monity w formie e-mail oraz pism do jednostki nadrzędnej (Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej) informujące o braku decyzji, powstających zobowiązaniach i skutkach braku zapłaty w określonych terminach płatności.

Czas oczekiwania na przekazanie środków na rachunek RZGW GL, licząc od momentu złożenia zapotrzebowania, wynosił od 1 do 11 dni roboczych, przy czym w większości przypadków termin ten nie przekraczał 6 dni roboczych⁵⁴.

Środki z budżetu państwa na realizację Projektu klasyfikowane były w części 22 (gospodarka wodna) dziale 710 (działalność usługowa), rozdziale 71078 (usuwanie skutków klęsk żywiołowych) paragraf 6050, 6053, 6054 i pochodziły z rezerwy celowej „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych”.

(dowód: akta kontroli str. 532-537, 1634, 1713-1722)

Według Pełnomocnika Dyrektora ds. Budowy Zbiornika Racibórz Dolny, przy problemach, które stwarza Wykonawca Kontraktu, Zamawiający nie ma możliwości realnego oszacowania kosztów realizacji zadania. Wyjaśnił, że Wykonawca nie złożył projektów wykonawczych na 20% wzmocnień podłoża pod zaporami, nie został ustalony Czas na ukończenie i nie jest znana wielkość kosztów przedłużenia czasu trwania Kontraktu. W jego ocenie, realizacja zadania w terminie do 28 listopada 2018 r. jest możliwa jedynie pod warunkiem „maksymalnej mobilizacji Wykonawcy, skoncentrowaniu wysiłków na realizację robót i zaprzestaniu generowania problemów i sporów”.

(dowód: akta kontroli str. 797)

Opis stanu
faktycznego

1.8. W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2015 r. Dyrektor RZGW GL wskazał, że w ww. jednostce w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, której zapewnienie - w myśl art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁵ - należy do obowiązków kierownika jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 1834-1836)

Na funkcjonujący system kontroli zarządczej w odniesieniu do Projektu składały się m.in.: obowiązujący Regulamin Organizacyjny⁵⁶ (w ramach którego wyodrębniono i określono zadania BWP oraz poszczególnych kluczowych jego uczestników), Polityka rachunkowości⁵⁷ (regulująca sposób ujmowania wydatków w ramach Projektu) oraz zakresy obowiązków poszczególnych pracowników biorących udział w realizacji Projektu.

⁵³ Faktura nr 116/2015 z 10 listopada 2015 r. na kwotę 670 858,61 zł, z czego nieterminowo (31 grudnia 2015 r.) zapłacono 368 972,23 zł (termin płatności 22 grudnia 2015 r.).

⁵⁴ Dane nie dotyczą środków towarzyszących, które były zamawiane przez RZGW GL wraz ze składaniem zapotrzebowania na dekady miesiąca.

⁵⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁵⁶ Wprowadzony zarządzeniem nr 2/2014 z 17 marca 2014 r.

⁵⁷ Wprowadzona zarządzeniem nr 9/2015 z 14 maja 2015 r.

Zgodnie z zarządzeniem nr 11/2011 Dyrektora RZGW GL z 2 czerwca 2011 r. w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej, źródłem informacji o stanie kontroli zarządczej w kontrolowanej jednostce były m.in. wyniki: monitoringu realizacji zadań w komórkach i pionach, przeprowadzonych audytów i kontroli oraz realizowanych zaleceń pokontrolnych i poaudytowych.

W 2015 r. ani audytor RZGW GL, ani kontroler wewnętrzny nie przeprowadzili żadnych badań obejmujących realizację Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 559-632, 1897-1903)

W okresie objętym kontrolą prowadzony był przez Konsultanta bieżący monitoring i nadzór nad realizacją celów i zadań RZGW GL w zakresie Projektu, uwzględniający ocenę zachowania kryterium oszczędności, zgodności z prawem, efektywności, terminowości i skuteczności podejmowanych działań m.in. poprzez spotkania, narady i raportowanie zaawansowania prac w ramach Projektu. Z prowadzonych przez siebie czynności oraz z postępu prac, Konsultanci sporządzali dla RZGW GL miesięczne raporty, co opisano w pkt. 1.5 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 2006-2020)

Zarządzeniem nr 32/2012 Dyrektora RZGW GL z 31 października 2012 r. wprowadzono Politykę Zarządzania Ryzykiem.

W „Raporcie z przeglądu ryzyka za 2015 r.”, zatwierdzonym przez Dyrektora RZGW GL, zdefiniowano 13 ryzyk związanych z realizacją Projektu. W odniesieniu do 2014 r. liczba zidentyfikowanych w tym zakresie ryzyk wzrosła o 11 pozycji (tj. z trzech do 13). W „Wykazie ryzyk zmaterializowanych w RZGW GL w 2015 r.” zamieszczono dwa ryzyka związane z realizacją Projektu, które dotyczyły okoliczności wpływających na realizację Kontraktu po stronie Zamawiającego, tj.: niewłaściwe wypełnianie obowiązków przez pierwszego Konsultanta i brak nadzoru autorskiego w zakresie stwierdzania w toku wykonywania robót budowlanych zgodności ich realizacji z zatwierdzonym projektem budowlanym. W celu zminimalizowania skutków ich wystąpienia zatrudniono trzeciego Konsultanta oraz ustanowiono nadzór autorski, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1834-1902)

1.9. Pismem z 26 czerwca 2015 r. RZGW GL, działając na podstawie klauzuli 2.9.1. pkt. g umowy z dnia 12 sierpnia 2013 r., zawiadomił pierwszego Konsultanta o rozwiązaniu z nim umowy. W uzasadnieniu podano, iż „przyczyną rozwiązania Umowy jest utrata zaufania Klienta do Konsultanta, brak możliwości podolania przez Konsultanta obowiązkowi wynikającemu z zawartej Umowy, a także sposób świadczenia Usług, który nie uwzględnia całości zadań koniecznych do realizacji i nie chroni podstawowych interesów Klienta”.

W dniu 23 lipca 2015 r. zawarto umowę pomiędzy RZGW GL a pierwszym Konsultantem dotyczącą polubownego rozwiązania ww. umowy z 12 sierpnia 2013 r.

Analiza przedłożonej dokumentacji przez Konsultanta, wykazała, że ww. złożył całą dokumentację stosownie do umowy z dnia 23 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 998--1305)

1.10. W okresie objętym kontrolą plan zamówień publicznych RZGW GL (*Procurement Plan*) przewidywał realizację siedmiu postępowań: 1) Pomoc prawna (*Support for legal A3-10*); 2) Nadzór Suchego Polderu Racibórz (*Supervision of Raciborz dry polder A3-11*); 3) Nadzór Suchego Polderu Racibórz – (*Supervision and monitoring of works for Raciborz dry polder A3 -12* (trzy podmioty; Inżynier Kontraktu, Specjalista ds. Hydrotechnicznych i Konstrukcyjnych oraz Specjalista

robót drogowych, ziemnych i odwodnieniowych); 4) Nadzór autorski (Copyright supervision for Racibórz A3-13); 5) Zakup urządzenia wielofunkcyjnego (drukarki) A3 - 14.

Z ww. zaplanowanych zadań w 2015 r. nie zrealizowano zamówienia dotyczącego Nadzoru autorskiego (Copyright supervision for Racibórz).

(dowód: akta kontroli str.1426-1447]

Jak wyjaśnił kierownik BWP postępowanie dotyczące Nadzoru Autorskiego było prowadzone w roku 2015 i zakończyło się w następnym roku podpisaniem umowy w lutym 2016 r., po uzyskaniu zgody Banku Światowego.

(dowód: akta kontroli str. 1725-1727)

Badaniem z zakresu udzielania zamówień publicznych objęto dwa postępowania przeprowadzone w 2015 r.

W ramach pierwszego postępowania, zrealizowanego w trybie CQS (wg kwalifikacji) wyłoniono podmiot świadczący usługę Konsultanta w zakresie obsługi prawnej.

W postępowaniu nie przekroczono wartości przedmiotu zamówienia określonego w umowie z Bankiem Światowym (230 tys. Euro)⁵⁸. W wyniku negocjacji ustalono maksymalne wynagrodzenie w wysokości 596 974,4 zł netto, tj. około 186 600 Euro. W dniu 27 stycznia 2015 r. podpisano umowę na świadczenie usług Konsultanta obsługi prawnej.

(dowód: akta kontroli str.1448-1561)

W ramach drugiego badania kontrolą objęto postępowanie przeprowadzone w trybie z wolnej ręki ustawy Pzp w zakresie nadzoru archeologicznego w trakcie prowadzonych robót: wykonania archeologicznych badań ratunkowych na obszarze o maksymalnej powierzchni do 10 000 m². Podstawą złożenia wniosku był protokół konieczności wykonania prac uzupełniających w związku z zakończeniem wykonywania umowy podstawowej o usługi archeologiczne i opóźnieniami w wykonywaniu prac ziemnych przez Wykonawcę Kontraktu, gdy zachodziła konieczność zapewnienia podmiotu do prowadzenia ewentualnych badań archeologicznych. W wyniku przeprowadzonych w dniu 14 października 2015 r. negocjacji udzielono zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp, na usługi archeologiczne (zamówienie uzupełniające) na kwotę 294 000 tys. zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 1562-1610)

2. Sprawozdania finansowe z realizacji Projektu i badanie wydatków Projektu z 2015 r.

Opis stanu faktycznego

2.1. Badaniem objęte zostały wydatki na łączną kwotę 208 800,6 tys. zł⁵⁹, tj. 92,4% wszystkich wydatków poniesionych przez BWP w ramach Projektu w 2015 r. (225 899,0 tys. zł), z tego 201 091,7 tys. zł stanowiły wydatki poniesione w ramach podkomponentu A1, 4 211,0 tys. zł wydatki w ramach podkomponentu A2 i 3 497,9 tys. zł wydatki w ramach podkomponentu A3. Skontrolowane wydatki poniesiono zgodnie z celami i zasadami realizacji Projektu określonymi w umowie pożyczki i prawidłowo (poza kwotą 62,6 tys. zł) ujęto w ewidencji księgowej na koniec 2015 r..

⁵⁸ Wg listu wprowadzającego zmiany do pożyczki nr 7436-POL (Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry).

⁵⁹ Wybrane losowo, przy zastosowaniu metody monetarnej (MUS) na kwotę 208.738,0 tys. zł oraz dobrane celowo koszty operacyjne na kwotę 62,6 tys. zł (podkomponent A3).

W wyniku badania dowodów księgowych, w 30 przypadkach (na 33) stwierdzono kompletność i poprawność kontroli bieżącej dowodów księgowych (w tym faktur, przejściowych świadectw płatności i dowodów zapłaty), a w 32 (na 33) Dyrektor RZGW GL lub jego zastępca i Główny Księgowy zatwierdzali dowody księgowe do wypłaty zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości i polityką rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 8-386, 457-483)

Struktura źródeł finansowania w odniesieniu do próby 43 z 49 wybranych losowo wydatków była następująca:

- Podkomponent A1 – MBOiR-20%, BREE-80%,
- Podkomponent A2 – MBOiR-55%, budżet RP-45%,
- Podkomponent A3 – MBOiR-49%, BREE-51%,

co było zgodne z warunkami dofinansowania, określonymi w umowie pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 8-386)

W związku z nieterminowym otrzymywaniem przez RZGW GL decyzji Ministra Finansów dotyczących przyznawania środków na realizację Projektu oraz wyczerpaniem w IV kwartale 2015 r. środków finansowych z kredytów MBOiR i BRRE na 2015 r., dokonywano zmiany źródeł finansowania wydatków dotyczących Projektu.

W przypadku 6 z 49 kontrolowanych wydatków, nastąpiła zmiana źródła finansowania ze środków MBOiR i BRRE na środki NFOŚiGW na kwotę łączną 41 500,0 tys. zł⁶⁰ oraz ze środków MBOiR i BRRE na środki MAiC na kwotę łączną 1 058,9 tys. zł⁶¹.

Na mocy decyzji Ministra Finansów z 1 grudnia⁶² oraz 30 i 31 grudnia 2015 r.⁶³ wprowadzających zmiany w budżecie państwa na 2015 r., RZGW GL przyznano na realizację Projektu środki z rezerwy celowej odpowiednio w kwocie 41 500,0 tys. zł (środki z NFOŚiGW) i 16 780,0 tys. zł (ze środków MAiC).

Z tytułu nieterminowych płatności wynikających z trzech⁶⁴ z 33 badanych dowodów, RZGW GL zapłaciło 21 grudnia 2015 r. Wykonawcy Kontraktu odsetki w łącznej

⁶⁰ Dwa wydatki dotyczące faktur sporządzonych przez Wykonawcę Kontraktu nr: 200-673-15009 z 30 września 2015 r. na kwotę 18.628.321,42 zł, z czego kwota 5.602.657,14 zł została sfinansowana środkami NFOŚiGW zamiast środkami BRRE i 200-673-15011 z 30 listopada 2015 r. na kwotę 37.837.548,42 zł, z czego kwota 35.897.342,86 zł została sfinansowana środkami NFOŚiGW zamiast środkami MBOiR i BRRE. Łącznie ze środków NFOŚiGW wykorzystano 41.500,0 tys. zł.

⁶¹ Cztery wydatki dotyczące: decyzji Wojewody Śląskiego nr IFVIII.7570.16.154.2013 z 5 grudnia 2013 r. orzekającej odszkodowanie na kwotę 374.571,0 tys. zł, z czego kwota 206.014,05 zł została sfinansowana środkami MAiC zamiast środkami z MBOiR, faktury nr 116/2015 z 10 listopada 2015 r. sporządzona przez Gminę Lubomia na kwotę 670.858,61 zł, z czego kwota 368.972,23 zł została sfinansowana środkami MAiC zamiast środkami z MBOiR, faktury nr 29/12/15 z 11 grudnia 2015 r. sporządzonej przez trzeciego Konsultanta, na kwotę 483.879,68 zł, która w całości (2 wydatki) została sfinansowana środkami MAiC zamiast środkami z MBOiR i BRRE.

⁶² Decyzja nr MF/FG2/004823/2015 z 1 grudnia 2015 r.

⁶³ Decyzja nr MF/DZ1/005166/2015 na kwotę 6.930,0 tys. zł z 31 grudnia 2015 r. i nr MF/DZ1/005167/2015 na kwotę 7.170,0 tys. zł z 31 grudnia 2015 r. oraz nr MF/DZ1/004626/2015 z 30 grudnia 2015 r.

⁶⁴ Faktury sporządzone przez Wykonawcę Kontraktu nr: 200-673-15006 z 9 lipca 2015 r. na kwotę 9.733.098,49 zł, z czego nieterminowo (29 września 2015 r.) zapłacono 2.080.790,41 zł (termin płatności 6 sierpnia 2015 r.), 200-673-15007 z 31 lipca 2015 r. na kwotę 15.953.377,13 zł, z czego nieterminowo (29 września 2015 r.) zapłacono 12.762.701,70 zł (termin płatności 3 września

kwocie 101,5 tys. zł. Zagadnienie dotyczące odsetek przedstawione zostało w pkt 1.7 nin. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 8-11, 76-83, 89-116, 243-255, 383-386, 400-443, 519-531, 534-537)

W ramach dokumentacji zrealizowanych robót budowlanych, finansowanych w ramach podkomponentu A1, Wykonawca przedkładał kolejnym Konsultantom m.in. zbiorcze zestawienia zawierające przedmiary robót, rozliczenia okresowe wykonanych robót i książki obmiarów, stanowiące podstawę, po ich weryfikacji, sporządzenia Przejściowych Świadczeń Płatności⁶⁵. Faktury VAT sporządzane przez Wykonawcę za roboty budowlane zawierały kwoty wynikające z PŚP. Faktury były zatwierdzane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez upoważnione osoby (poza jednym przypadkiem omówionym w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 13-98, 633-638)

Do faktur za usługi konsultingowe finansowane w ramach podkomponentu A3 dołączano dokumenty zawierające rozliczenie świadczonych usług. Rozliczenie usług konsultingowych następowało na podstawie miesięcznych rozliczeń świadczonych usług, zatwierdzanych przez BWP, co było zgodne z kontraktem nr 1/2013 na świadczenie usług konsultingowych w zakresie działań związanych z wdrożeniem Planu RAP w ramach budowy zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny zawartym 5 marca 2013 r.

Na potwierdzenie usług nadzoru budowlanego oraz wykonywania funkcji Inżyniera Kontraktu i usług konsultingowych pierwszy i trzeci Konsultant przedkładali raporty miesięczne z rozliczeniem świadczonych usług i karty czasu pracy ekspertów ze szczegółowymi rozliczeniami wykonanych prac, co było zgodne z zapisami umów na usługi konsultingowe zawartych 12 sierpnia 2013 r. i 3 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 633-638)

Zgodnie z postanowieniami umowy pożyczki, w ramach podkomponentu A2 finansowano koszty przesiedleń, poprzez wypłacanie odszkodowań za nieruchomości objęte decyzją Wojewody Śląskiego z 26 listopada 2012 r.⁶⁶ o pozwoleniu na realizację Projektu. Wypłat dokonywano na podstawie decyzji odszkodowawczych Wojewody Śląskiego dotyczących nieruchomości położonych w gminie Lubomia (obręb Nieboczowy) i gminie Racibórz (obręb Brzezie).

Refinansowano również (w ramach umowy zawartej z Gminą Lubomia) odszkodowania z tytułu nabycia przez Gminę Lubomia z mocy prawa, własności nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji drogowej, co następowało na podstawie decyzji wydawanych przez Starostę Wodzisławskiego.

Na podstawie umów sprzedaży zawieranych z osobami przesiedlanymi, RZGW GL nabywał ponadto nieruchomości rolne położone w obszarze czaszy zbiornika (obręb Bieńkowice) w Gminie Krzyżanowice.

Postępowania odszkodowawcze przebiegały w terminach zgodnych z harmonogramem ujętym w Planie RAP.

(dowód: akta kontroli str. 99-361, 633-638, 901)

W ramach umowy z Gminą Lubomia, RZGW GL refinansował również nw. roboty budowlane i usługi przewidziane w podkomponentcie A2:

2015 r.), 200-673-15009 z 30 września 2015 r. na kwotę 18.628.321,42 zł, z czego nieterminowo (14 grudnia 2015 r.) zapłacono 5.602.657,14 zł (termin płatności 3 listopada 2015 r.).

⁶⁵ Zwanych dalej „PŚP”.

⁶⁶ Decyzja Wojewody Śląskiego Nr 1/2012 z 26 listopada 2012 r., znak: IFXIII.7820.38.2012.

- budowę infrastruktury technicznej w zakresie dróg, kanalizacji deszczowej, sanitarnej i sieci wodociągowej dla „Nowej Wsi” w Gminie Lubomia,
- zaprojektowanie i wykonanie oczyszczalni ścieków dla „Nowej Wsi” w Gminie Lubomia,
- nadzór budowlany włącznie z wykonaniem funkcji Inżyniera Kontraktu i usługami Zarządzania Kontraktem i projektowania w ramach Projektu „Budowy Infrastruktury Drogowej i Technicznej oraz Gminnej na terenie Nowej Wsi”.

(dowód: akta kontroli str. 99-361,907-922)

RZGW GL, zgodnie z umową zawartą z Gminą Lubomia dokonywał płatności za refaktury wystawione przez Gminę Lubomia na podstawie przedłożonych faktur sporządzonych przez wykonawców robót i dołączonych do nich protokołów odbioru częściowego, raportów kontroli robót zweryfikowanych przez Inspektora Nadzoru i Inżyniera Kontraktu, kosztorysów powykonawczych zweryfikowanych przez Inżyniera Kontraktu, a także rozliczeń wykonawców. Płatność za refaktury następowała po zatwierdzeniu przez upoważnione osoby wniosków o płatność zaliczkową (poza dwoma przypadkami opisanymi w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia). Zakres zrealizowanych robót budowlanych i świadczonych usług rozliczanych we wnioskach o płatność był zgodny z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami.

(dowód: akta kontroli str. 99-361,633-638, 907-922)

Wszystkie 11 wniosków o płatność zaliczkową objętych niniejszą kontrolą, a przedłożonych w 2015 r. przez Gminę Lubomia, BWP sprawdziło pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym w terminie do 8 dni od daty ich wpływu, tj. w terminie ustalonym w § 11 pkt 4 umowy z Gminą Lubomia (nieprzekraczającym 30 dni roboczych). Zatwierdzenie wniosków o płatność przez BWP umożliwiło RZGW GL przekazanie środków finansowych Gminie Lubomia z zapewnieniem terminowej płatności przez tę Gminę wykonawcom.

(dowód: akta kontroli str. 12, 99-361, 907-922)

2.2. Dane w zakresie wydatków poniesionych na realizację Projektu, wykazane w sporządzonym przez RZGW GL sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2015 r., były zgodne z zapisami na koncie wydatków 130-2.

(dowód: akta kontroli str. 444-456)

Dane finansowe przekazane do BKP dla sporządzenia rocznego sprawozdania z realizacji Projektu odpowiadały zapisom w księgach rachunkowych RZGW GL.

(dowód: akta kontroli str. 444-456)

BWP terminowo (do 15 dnia następnego miesiąca) złożyło do BKP trzy z czterech sprawozdań kwartalnych z realizacji Projektu oraz 6 z 12 raportów miesięcznych za 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 554-555)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do końca 2015 r. w RZGW GL ujmowano na koncie 080 Środki trwałe w budowie, koszty operacyjne w kwocie 62,6 tys. zł za 2015 r. (0,03% wszystkich wydatków poniesionych na realizację Projektu w 2015 r.) i 864 275,01 zł od początku realizacji projektu, które nie stanowiły nakładów zwiększających wartość środków trwałych w budowie, a następnie środków

trwałych. Błędnie księgowane wydatki dotyczyły m. in. zakupu znaczków, materiałów biurowych, artykułów spożywczych, usług gastronomicznych w związku z Misją Banku Światowego, a także opłat za tłumaczenia dokumentów na język angielski. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości - środki trwałe w budowie wycenia się w wysokości ogółu kosztów pozostających w bezpośrednim związku z ich nabyciem lub wytworzeniem, pomniejszonych o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości, a zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 tej ustawy – środki trwałe wycenia się według cen nabycia lub kosztów wytworzenia (...). Natomiast art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości stanowi, że koszt wytworzenia środków trwałych w budowie, środków trwałych obejmuje ogół kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania, w tym również niepodlegający odliczeniu podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy; koszt obsługi zobowiązań zaciągniętych w celu ich finansowania i związane z nimi różnice kursowe, pomniejszony o przychody z tego tytułu.

Ewidencjonowania środków trwałych w budowie według cen nabycia lub kosztu wytworzenia w wysokości ogółu kosztów pozostających w bezpośrednim związku z ich nabyciem lub wytworzeniem wymagała także polityka rachunkowości RZGW GL.

W trakcie kontroli NIK, służby finansowo-księgowe RZGW GL przeksięgowały koszty operacyjne w kwocie łącznej 864 275,01 zł na fundusz jednostki (konto 800-3), ustalając tym samym wartość suchego zbiornika Racibórz Dolny w kwocie zgodnej z art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str.387, 400-443, 539-541, 543-551)

2. Zapłacono kwotę wynikającą z jednego z 33 objętych badaniem dowodów księgowych⁶⁷, mimo braku odnotowania zatwierdzenia faktur do wypłaty przez Głównego Księgowego i Dyrektora RZGW GL, co było niezgodne z polityką rachunkowości RZGW GL, w której ustalono, iż dokument do wypłaty zatwierdzają Dyrektor lub jego Zastępca oraz Główny Księgowy lub osoba upoważniona.

Dyrektor RZGW GL wyjaśnił, iż ze względu na pośpiech w regulowaniu płatności za fakturę przeoczono podpisy osób zatwierdzających do wypłaty⁶⁸. Nadmieniał, iż z uwagi na terminy płatności, przed pierwszą płatnością wydano ustnie dyspozycję zapłaty za fakturę.

W odniesieniu do powyższego wyjaśnienia, NIK zwraca uwagę, że termin płatności zobowiązania wynikającego z ww. faktury, wynoszący ponad miesiąc od daty jej wpływu pozwalał na dochowanie należytej staranności i odnotowanie poświadczenia akceptacji Głównego Księgowego i Dyrektora RZGW GL. Dokonanie tymczasem płatności pomimo braku adnotacji o zatwierdzeniu przez upoważnione osoby faktury do wypłaty wskazuje na istniejące ryzyko dokonywania niekontrolowanych przelewów środków pieniężnych i świadczy o nieskutecznym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w RZGW GL w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.12, 117-128, 457-483,534-537)

⁶⁷ Faktura nr 14/2015 z 17 lutego 2015 r. sporządzona przez Gminę Lubomia na kwotę 928,2 tys. zł.

⁶⁸ Płatność częściowo w dniach od 20 do 27 lutego 2015 r., przy czym 20 lutego był dniem wpływu faktury do RZGW GL.

Wystąpienie nieprawidłowości wskazuje na nie w pełni skuteczne zastosowanie mechanizmów kontroli zarządczej, które miały ograniczyć ryzyko błędnego księgowania wydatków inwestycyjnych i nieprawidłowego dokonywania płatności za wykonane roboty i usługi.

NIK zwraca uwagę, że:

1. Trzy⁶⁹ na 33 objęte badaniem dowody księgowe, zostały sprawdzone zarówno pod względem merytorycznym jak i formalno-rachunkowym przez tę samą osobę – Kierownika BWP, wbrew zasadom określonym w polityce rachunkowości i zarządzeniu wewnętrznym Dyrektora RZGW GL nr 2/2013 z 28 stycznia 2013 r. w sprawie odpowiedzialności merytorycznej i formalno-rachunkowej za sprawdzanie dokumentów rodzących skutki finansowo-prawne⁷⁰, w których postanowiono, iż kierownik BWP jest odpowiedzialny za sprawdzanie dokumentów pod względem merytorycznym, natomiast za ich sprawdzenie pod względem formalno-rachunkowym odpowiedzialny jest kierownik sekcji finansowania i raportowania BWP.

Dyrektor RZGW GL wyjaśnił, że kierownik sekcji finansowania i raportowania BWP w okresie sprawdzania ww. dowodów przebywał na urlopie, a jego obowiązki w tym zakresie przejął kierownik BWP i nie wyznaczono na piśmie osoby zastępującej.

(dowód: akta kontroli str. 55-61, 187-209, 457-483, 506-518, 534-537)

2. Jeden raport kwartalny⁷¹ z realizacji Projektu został złożony przez BWP do BKP z trzydniowym opóźnieniem, a pięć raportów miesięcznych⁷² z jednodniowym opóźnieniem, a jeden⁷³ z trzydniowym opóźnieniem. Kierownik BWP wyjaśnił, że nieterminowe złożenie raportów wynikało m.in. z nieprzygotowania lub nieterminowego przekazania raportów przez drugiego i trzeciego Konsultanta, co wydłużyło czas ich opracowania przez BWP.

(dowód: akta kontroli str. 554-555, 558)

IV. Uwagi i Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań, które zapobiegną narastaniu opóźnień w realizacji Projektu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁴, wnosi o **wzmocnienie nadzoru nad ewidencją księgową, a także realizacją operacji finansowych przez zapewnienie prawidłowego zatwierdzania dowodów księgowych do wypłaty.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁶⁹ Faktura nr 200-673-15006 z 9 lipca 2015 r., sporządzona przez Wykonawcę Kontraktu na kwotę 9.733,1 tys. zł, oraz faktury sporządzone przez Gminę Lubomia nr: 68/2015 z 13 lipca 2015 r. na kwotę 1.768,7 tys. zł i 69/2015 z 14 lipca 2015 r. na kwotę 431,5 tys. zł.

⁷⁰ Zwanego dalej zarządzeniem nr 2/2013.

⁷¹ Raport za IV kwartał 2015 r.

⁷² Raporty za: maj, czerwiec, sierpień, wrzesień i październik 2015 r.

⁷³ Raport za grudzień 2015 r.

⁷⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677, zwana dalej „ustawą o NIK”.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Katowicach.

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.

Katowice, dnia 31 maja 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontrolerzy:
Stefania Zalewska
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....
Izabela Pilarek
Gł. specjalista kontroli państwowej
.....