



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI – 4101-02-03/2013
P/13/124

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/124 – Wykorzystanie środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler/Kontrolerzy]	1. Mirosław Sałata, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86819 z dnia 28 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Izabella Krawczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86820 z dnia 28 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Tomasz Nowakowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86826 z dnia 13 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, ul. Odrowąża 24, 05-270 Marki, zwane dalej „OTOP”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Bukaciński, Prezes Zarządu (dowód: akta kontroli str. 889-896)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność OTOP w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

OTOP jako Beneficjent Koordynujący realizowało, finansowany w ramach Instrumentu finansowego LIFE+, projekt pn. „Zarządzanie siedliskiem wodniczki (Acrocephalus paludicola) poprzez wdrożenie zrównoważonych systemów zagospodarowania biomasy”, zwany dalej „Projektem”. OTOP informowało na bieżąco Komisję Europejską (KE) oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) o postępach w realizacji Projektu i występujących trudnościach, składając sprawozdania z jego realizacji. W miejsce jednego ze współbeneficjentów, który zrezygnował z udziału w Projekcie, OTOP pozyskało innego partnera.

W działalności OTOP stwierdzono nieprawidłowości związane z realizacją Projektu, polegające m.in. na:

- wystąpieniu istotnych opóźnień w jego realizacji oraz zmian w zakresie planowanych do osiągnięcia efektów rzeczowych;
- nieprzestrzeganiu przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości², zwanej dalej UoR, w zakresie wprowadzania i aktualizacji zkładowego planu kont (ZPK), w tym kont analitycznych, w celu prowadzenia wyodrębnionej ewidencji wydatków ze środków otrzymanych na realizację

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz.U. z 2013, poz. 330 z późn. zm.

Projektu oraz poprawności i kompletności kontroli bieżącej i dekretacji dowodów księgowych;

- niezamieszczeniu na trzech z 36 zbadanych dowodów księgowych odniesienia do realizowanego Projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do uczestnictwa w programie LIFE+

Opis stanu
faktycznego

OTOP pozyskało informacje o programie LIFE+ ze stron internetowych KE. Po utworzeniu w NFOŚiGW komórki zajmującej się programem LIFE+, informacje o kolejnych naborach wniosków oraz zasady ich przygotowania OTOp czerpało także ze źródeł udostępnionych przez NFOŚiGW (strona internetowa, dni informacyjne itp.). Przedstawiciele OTOp brali udział w szkoleniach, konferencjach i warsztatach dotyczących LIFE+.

(dowód: akta kontroli str. 10-12)

W latach 2008–2009 OTOp dwukrotnie aplikowało o środki KE w ramach Instrumentu finansowego LIFE+ na realizację projektu pn. „Zarządzanie siedliskiem wodniczki (*Acrocephalus paludicola*) poprzez wdrożenie zrównoważonych systemów zagospodarowania biomasy”. Pierwszy wniosek z 2008 r. został odrzucony przez KE. Dalszemu procedowaniu podlegał wniosek złożony w dniu 15 września 2009 r., o nadanym numerze LIFE09NAT/PL/000260, o dofinansowanie Projektu o wartości 3.857.672 euro środkami z LIFE+ w kwocie 2.858.996 euro (75% udział KE).

Uwagi NFOŚiGW do wniosku z 2009 r. dotyczyły m.in.: rozdzielenia działań na współbeneficjentów, uzupełnienia braków formalnych, spełnienia przez OTOp kryteriów oceny finansowej, której podlegają beneficjenci na drugim etapie rozpatrywania wniosków. OTOp złożyło uzupełniony wniosek o współfinansowanie Projektu w dniu 15 października 2009 r., tj. terminie wskazanym przez NFOŚiGW.

KE w piśmie z dnia 19 kwietnia 2010 r. zaproponowała zmiany w finansowaniu Projektu, polegające na zmniejszeniu jego wartości z kwoty 3.857.672 euro do kwoty 3.686.306 euro, w tym kosztów kwalifikowalnych z 3.811.994 euro do 3.640.628 euro, dofinansowania z 2.858.996 euro do 2.730.471 euro, pozostawiając dofinansowanie KE na poziomie 75% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia. Zmiany dotyczyły m.in. usunięcia z budżetu Projektu następujących kosztów: czasu pracy dyrektora zarządzającego i sekretarki wnioskodawcy, wyjazdu do Senegalu, małych umów z podwykonawcami w ramach niektórych działań, zmniejszenia wysokości bezpośrednich narzutów. Poprawioną wersję wniosku OTOp przekazało do KE pismem z dnia 17 czerwca 2010 r.

Pismem z dnia 4 sierpnia 2010 r. KE poinformowała OTOp, że projekt LIFE09 NAT/PL/000260 otrzymał dofinansowanie oraz przekazała umowę do podpisania.

Według umowy zawartej z KE w dniu 24 sierpnia 2010 r. (Grant Agreement) wartość realizowanego Projektu wynosiła 3.686.306 euro, w tym koszty kwalifikowalne 3.640.628 euro. Projekt uzyskał podwyższone (75% kosztów kwalifikowalnych) dofinansowanie ze środków LIFE+, ponieważ zaplanowany został do realizacji na sześciu obszarach ochrony siedlisk (SOO) i sześciu obszarach specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (OSO). Zgodnie z umową okres realizacji Projektu wynosił 48 miesięcy – od dnia 1 września 2010 r. do dnia 31 sierpnia 2014 r.

Zgodnie z ww. umową w Projekcie miało uczestniczyć pięciu współbeneficjentów, których łączna wartość udziału w Projekcie wynosiła 901.298 euro.

Współbeneficjenci złożyli deklaracje uczestnictwa w Projekcie, polegającego na: realizacji przypisanych im działań, wniesieniu swojego wkładu finansowego, zobowiązaniu się do zawarcia umowy z Beneficjentem Koordynującym.

(dowód: akta kontroli str. 13-28,45-63,73-127,210-217)

Umowy partnerskie w sprawie realizacji Projektu, OTOP zawarło z trzema beneficjentami spośród pięciu, ujętych w umowie z KE:

- umowa z dnia 8 marca 2011 r. określiła 8 Działań, o ich koszcie w łącznej wysokości 58.153 euro, w tym dofinansowaniu ze środków LIFE+ w kwocie do 43.615 euro;
- umowa z dnia 25 lutego 2011 r. określiła 16 Działań, o ich koszcie w łącznej wysokości 203.203 euro, w tym dofinansowaniu ze środków LIFE+ w kwocie do 85.059 euro. Powyższa umowa została rozwiązana za porozumieniem stron w dniu 3 lipca 2012 r.;
- umowa z dnia 3 marca 2011 r. określiła 17 Działań, o ich koszcie w łącznej wysokości 194.744 euro, w tym dofinansowaniu ze środków LIFE+ w kwocie do 146.058 euro.

W związku z rozwiązaniem umowy z dnia 25 lutego 2011 r., OTOP w dniu 5 listopada 2012 r. zawarło umowę z nowym partnerem, który przejął zobowiązania poprzedniego współbeneficjenta, o przewidywanym koszcie działań 179.861 euro, w tym dofinansowaniu ze środków LIFE+ w kwocie 67.091 euro.

W umowach partnerzy zobowiązali się do udziału w realizacji wymienionych w nich działań. Umowy określały ponadto warunki prowadzenia ewidencji księgowej, raportowania postępów i przekazywania wniosków o płatność oraz weryfikacji przez OTOP, obowiązki i odpowiedzialność stron.

OTOP nie zawarło umów partnerskich z dwoma współbeneficjentami wskazanymi w umowie z KE. Koordynator Projektu wyjaśnił, że wynikało to z braku zainteresowania ww. firm ich udziałem w Projekcie. Ponadto poinformował, że: jedna firma tłumaczyła swoją decyzję brakiem możliwości zwrotu kosztów personelu w firmie zatrudniającej tylko właściciela, brakiem utrzymania dzierżawy działek na obszarze priorytetowym Projektu oraz wysokim poziomem wody na tym obszarze wpływającym na wilgotność zbieranej biomasy, podczas gdy brykieciarnia w Zacherlanach nie była wyposażona w suszarnię do biomasy; druga firma wyjaśniała brak zainteresowania Projektem, tym że deklarowane tereny do usuwania krzewów zostały już przez nią odkrzaczane dzięki wykorzystaniu środków z programu rolnośrodowiskowego a prowadzenie pelleteczni jest ryzykowne ze względu na brak pewności co do zyskowności takiego przedsięwzięcia; współbeneficjent, z którym rozwiązano umowę z dnia 25 lutego 2011 r., nie wyjaśnił OTOP dlaczego nie będzie przystępował do realizacji przypisanych mu Działań.

(dowód: akta kontroli str. 802-860)

W związku ze złożonym wnioskiem o współfinansowanie Projektu przez KE, OTOP złożyło do NFOŚiGW także wniosek o promesę na dofinansowanie Projektu oraz wniosek o jego dofinansowanie w formie dotacji w kwocie 1.315.512 zł (398.640 euro).

Zarząd NFOŚiGW podjął w dniu 29 września 2009 r. uchwałę o udzieleniu promesy dofinansowania w formie dotacji do kwoty 1.315.512 zł. Promesa została przekazana do OTOP w dniu 2 lutego 2010 r.

Po przeprowadzeniu w dniu 15 czerwca 2010 r. negocjacji warunków umowy o dofinansowanie Projektu, OTOP zawarło z NFOŚiGW w dniu 4 sierpnia 2010 r. umowę nr 335/2010/Wn-50/OP-RE-LF/D o dofinansowanie Projektu w formie dotacji

na cele nieinwestycyjne w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+, do kwoty 1.315.512 zł, co stanowiło równowartość 398.640 euro.

OTOP w latach 2010–2012 złożyło do KE także trzy inne wnioski o dofinansowanie ze środków LIFE+ kolejnych projektów, tj.:

- nr 1118/2011 „Zapewnienie przyjaznego przyrodzie rozwoju sektora energetyki wiatrowej”;
- nr 1148/2012 „Rzetelne oceny oddziaływania na środowisko narzędziem zwiększającym prawdopodobieństwo sukcesu planowanej inwestycji”;
- nr 1149/2012 „Odtwarzanie torfowisk niskich w Polsce i na Białorusi dla ochrony wodniczki oraz klimatu”.

Wnioski te zostały odrzucone na etapie rozpatrywania przez KE. OTOP nie posiadało dokumentacji związanej z przekazaniem wniosków do NFOŚiGW oraz do KE, a także korespondencji dotyczącej rozpatrywania wniosków, z uwagi, jak podała Dyrektor Sekretariatu OTOP, na fakt ustania zatrudnienia osób zaangażowanych w przygotowanie przedmiotowych wniosków oraz brak konieczności archiwizacji dokumentacji, które finalnie nie są przedmiotem realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 7-44,64-72,128-217)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. OTOP nie doprowadziło do formalnego uregulowania udziału w realizacji Projektu współbeneficjentów, którzy złożyli deklaracje uczestnictwa w Projekcie w ramach wniosku do KE o jego współfinansowanie. W efekcie trzech z pięciu współbeneficjentów, wyszczególnionych w umowie z KE, bez żadnych konsekwencji zaniechało udziału w Projekcie, co spowodowało zakłócenia w jego realizacji, opisane w punkcie III.2 niniejszego wystąpienia.

Koordinator Projektu podał w wyjaśnieniach, że „OTOP nie zabezpieczał się formalnie przed zmianami decyzji współbeneficjentów w sprawie uczestnictwa w Projekcie, za to monitorował stan siedlisk wodniczki, przez co mógł reagować na niekorzystne dla siedlisk tendencje (np. brak ochrony czynnej). W ramach Projektu prowadzony jest monitoring gatunku oraz użytkowania siedlisk na obszarach priorytetowych. W ten sposób OTOP kontroluje sytuację na obszarach priorytetowych projektu i w przypadku decyzji beneficjentów o nieprzystąpieniu do projektu, mógł odpowiednio reagować, na przykład samemu wykonać działania (np. przejęcie całości działania C6), znaleźć nowego partnera (...) lub podjąć decyzję o osiągnięciu efektu ekologicznego w inny sposób (np. działanie C1, odkrzaczanie w dolinie Biebrzy, wykonane zostało przez użytkowników gruntów)”.

(dowód: akta kontroli str. 802-837,858-860)

2. Brak rozpoznania przez OTOP rzeczywistych możliwości i warunków zagospodarowania biomasy z terenu objętego Projektem, na etapie planowania działań oraz zakresu finansowania Projektu. Spowodowało to konieczność dokonania istotnych zmian w zakresie wykonywanych Działań i przewidzianych do osiągnięcia efektów rzeczowych wynikających z umowy z KE, polegających m.in. na: rezygnacji z budowy i prowadzenia dwóch instalacji do przerobu biomasy oraz modernizacji jednej instalacji do przerobu biomasy; zmianie rodzaju instalacji do przerobu biomasy z brykieciarni na pelleciarnię, w tym zakupu gruntu i zabudowań w Trzciannem, i znacznego zwiększenia kosztów realizacji tego rozwiązania; zawieszeniu działań związanych z zakupem gruntu

dla uniknięcia dublowania się działań realizowanych przez inny projekt. Powyższe zostało opisane w punkcie III.2 i III.3 niniejszego wystąpienia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność OTOP w zbadanym zakresie.

2. Wykonywanie zawartych umów na realizację projektów LIFE+, tj. umów zawartych z KE i NFOŚiGW (w zakresie dofinansowania)

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z umową z KE z dnia 24 sierpnia 2010 r., wartość realizowanego Projektu wynosiła 3.686.306 euro, w tym koszty kwalifikowalne 3.640.628 euro. Źródłami finansowania realizacji Projektu były: dotacja KE do kwoty 2.730.471 euro; dotacja NFOŚiGW do kwoty 398.640 euro; wkład podmiotu współfinansującego w kwocie 25.000 euro; wkład własny OTOP w kwocie 184.645 euro, udział własny pięciu współbeneficjentów, wymienionych w umowie z KE, w kwocie 347.550 euro. Dofinansowanie Projektu ze środków LIFE+ stanowiło 75% kosztów kwalifikowalnych według następujących kategorii kosztów: bezpośrednie osobowe – 1.211.675 euro, podróży i utrzymania – 211.659 euro, wsparcia zewnętrznego – 302.717 euro, przygotowania infrastruktury – 63.948 euro, wyposażenia (środki trwałe) – 1.120.925 euro, zakupu gruntu i/lub długoterminowej dzierżawy – 274.722 euro, materiały zużywalne – 231.737 euro, inne koszty – 3.045 euro. Dodatkowo zaplanowano koszty ogólne w wysokości 220.199 euro. OTOP jako Beneficjent Koordynujący nie zostało zobowiązane w ww. umowie do przedstawienia gwarancji bankowej na pierwszą płatność zaliczkową.

(dowód: akta kontroli str. 127)

Zgodnie z umową z NFOŚiGW z dnia 4 sierpnia 2010 r., dotacja miała zostać przeznaczona na sfinansowanie: bezpośrednich kosztów osobowych pracowników OTOP w wybranych działaniach w kwocie 1.111.608 zł oraz wsparcia zewnętrznego w kwocie 203.904 zł z przeznaczeniem na sporządzenie opracowań: rekomendacji do planów zarządzania dla czterech obszarów występowania (ostoi) wodniczki, studium wykonalności kotłów na biomasę oraz studium wykonalności elektrowni zasilanych biomasą.

Zaakceptowany przez NFOŚiGW harmonogram rzeczowo-finansowy, uwzględniający dodatkowy podział dotacji na realizację zadań bieżących oraz na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych, OTOP otrzymało w dniu 17 stycznia 2011 r. W zaktualizowanym harmonogramie nie zmieniono wysokości dofinansowania, które w całości dotyczyło wydatków w ujętych kategoriach kosztów na realizację wydatków bieżących.

(dowód: akta kontroli str. 157-209,302-303)

W umowie z NFOŚiGW z dnia 4 sierpnia 2010 r. określono warunki dofinansowania Projektu, w tym: skutecznego ustanowienia przez OTOP zabezpieczeń ewentualnego zwrotu dotacji wraz z należnymi odsetkami; przedkładania dokumentów rozliczeniowych oraz sprawozdań ze stanu realizacji Projektu i ich zawartości w terminach zgodnych z harmonogramem wypłat dotacji; zmian w zakresie harmonogramu rzeczowo-finansowego; wypełniania wobec NFOŚiGW obowiązków informacyjnych o Projekcie; potwierdzenia realizacji Projektu i uzyskanych efektów rzeczowych i ekologicznych. W harmonogramie wypłat dotacji określono kwoty wypłat w okresie od IV kw. 2010 r. do września 2014 r.

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

Realizując warunki punktu III.15 ww. umowy, OTOP złożyło w NFOŚiGW wymagane dokumenty w ramach pierwszego rozliczenia dofinansowania Projektu za okres 1 września – 30 listopada 2010 r. oraz w ramach rozliczenia za okres 1 grudnia 2010 r. – 31 marca 2011 r. (umowy partnerskie z trzema współbeneficjentami).

Od grudnia 2010 r. do września 2013 r. OTOP przekazało do NFOŚiGW 12 rozliczeń dofinansowania w formie dotacji, obejmujących okres od dnia 1 września 2010 r. do dnia 31 sierpnia 2013 r. Dokumenty rozliczeniowe składały się ze sprawozdania ze stanu realizacji Projektu (raport merytoryczny), rozliczenia częściowego dofinansowania w formie listy zbiorczej według załącznika 3 do ww. umowy oraz listy płac każdego pracownika i jego miesięcznego wykazu czasu pracy, w tym czasowego udziału w Projekcie. W przypadku opracowań zewnętrznych dołączano także potwierdzenia realizacji umów. Raporty merytoryczne przedstawiały stan realizacji w poszczególnych okresach według symboli działań (od A do E), określonych w umowie z KE z dnia 24 sierpnia 2010 r. Dla potwierdzenia stanu realizacji działań, OTOP przekazywało odpowiednią dokumentację – np. wydruki zdjęć wykonanych i zainstalowanych tablic informacyjnych na terenach objętych Projektem, wydruki zdjęć materiałów promocyjnych, wydruki zrzutów strony internetowej Projektu, programy, listy uczestników oraz zdjęcia ze spotkań naukowych i informacyjnych zaplanowanych w Projekcie, raporty z przeprowadzonych badań i monitoringu wodniczki oraz opracowania wykonane w ramach wsparcia zewnętrznego, przewidzianego w harmonogramie rzeczowo-finansowym ww. umowy. W sprawozdaniach OTOP informowało o opóźnieniach w realizacji Projektu.

Ponadto OTOP przekazywało do NFOŚiGW raporty sporządzone dla KE, tj. Raport wstępny (Inception Report), Raport z postępu prac (Progress Report) oraz Raport śródkresowy (Mid-Term Report), w których przedstawiono stan realizacji Projektu, opóźnienia i ich przyczyny, zaistniałe zmiany w zakresie współbeneficjentów biorących udział w Projekcie oraz zmiany w przewidywanym do realizacji zakresie rzeczowym.

Zgodnie z warunkami umowy z NFOŚiGW o dofinansowanie Projektu, OTOP przekazało do NFOŚiGW materiały promocyjne wyprodukowane w ramach Projektu. Materiały promocyjne, opracowania, tablice i materiały informacyjne opatrzone zostały logo programu LIFE+ i Natura 2000.

Wszystkie rachunki wystawione dla OTOP, na podstawie umów o dzieło, na łączną kwotę 51,0 tys. zł, dotyczące opracowań finansowanych ze środków NFOŚiGW w ramach wsparcia zewnętrznego, zostały opatrzone stwierdzeniem o sfinansowaniu ze środków NFOŚiGW, wymaganym zapisem § 4 ust. 5 ww. umowy o dofinansowanie.

Kontrola prawidłowości obliczenia, poniesionych przez OTOP, kosztów osobowych podanych w dwóch rozliczeniach do NFOŚiGW (za okresy 1 czerwca 2011 r. – 31 sierpnia 2011 r. i 1 grudnia 2012 r. – 28 lutego 2013 r.), obejmujących łącznie 70 pozycji, wykazała, że podane w rozliczeniach okresowych kwoty były zgodne z kwotami zadektowanymi na dowodach księgowych i odpowiadały czasowemu udziałowi danego pracownika w Projekcie.

Dofinansowanie Projektu przez NFOŚiGW odbywało się po przedłożeniu częściowych rozliczeń i ich weryfikacji. Jednocześnie w związku ze zmianami w realizacji poszczególnych zadań i ich kosztów osobowych oraz kosztów wsparcia zewnętrznego, OTOP złożyło do NFOŚiGW 12 wniosków o przesunięcie środków finansowych do innej kategorii kosztów lub zmiany terminów ich wypłaty, które zostały zaakceptowane. Ostatecznie kwota dofinansowania Projektu przez

NFOŚiGW wyniosła 1.264,5 tys. zł na bezpośrednie koszty osobowe pracowników OTOP oraz 51,0 tys. zł na wsparcie zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 127-209,304-560,968-981,1044-1052)

W trakcie realizacji Projektu wystąpiły opóźnienia następujących działań:

Działanie B1 – zakup i dzierżawa gruntu. Do dnia 14 sierpnia 2013 r. OTOP zakupiło 0,9557 ha gruntu, wobec przewidzianego zakupu 75 ha. OTOP zawiesiło działania związane z zakupem gruntów w celu uniknięcia dublowania się działań w ramach realizowanego Projektu, z działaniami realizowanymi w ramach projektu LIFE (LIFE05NAT/PL/000100). Jak wynikało z wniosku OTOP z dnia 23 maja 2013 r. o zmianę umowy z KE, zawieszenie tego Działania spowodowało, że brak było czasu na jego wykonanie w zakresie przewidywanym ww. umową. KE zwracała uwagę na opóźnienia w realizacji tego zadania począwszy od dnia 15 lutego 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 218-250,294-299)

Działanie C2 – odnowienie powierzchni poprzez pierwsze koszenie. KE wielokrotnie zwracała uwagę na opóźnienie poddziałań (C2-a: pierwsze koszenie na terenie OSO Dolina Biebrzy, C2-b: pierwsze koszenie na terenie OSO Bagienna Dolina Narwi, C2-c: pierwsze koszenie na terenie OSO Dolina Biebrzy) oraz prosiła o wyjaśnienie ich wpływu na terminowe zakończenie Projektu. W Raporcie z postępu prac oraz w Raporcie śródkresowym OTOP poinformowało KE o wykonanych koszeniach.

Działanie C4 – budowa i uruchomienie instalacji do przerobu biomasy w rejonie Lublina. OTOP zrezygnowało z planowanej budowy dwóch instalacji do brykietowania biomasy, których termin uruchomienia przewidziany był na dzień 31 grudnia 2011 r. W zamian OTOP zaproponowało osiągnięcie celu ekologicznego, polegające na wykorzystaniu biomasy wyprodukowanej w ramach Projektu na terenie OSO Dolina Środkowego Bugu i OSO Chełmskie Torfowiska Węglanowe, poprzez jej sprzedaż do Cementowni w Chełmie i do istniejących instalacji przerobu biomasy. KE pismem z dnia 12 listopada 2012 r. wstępnie zaakceptowała ww. zmianę.

Działanie C5 – budowa i uruchomienie instalacji do brykietowania biomasy nad Narwią, polegające na modernizacji instalacji do brykietowania biomasy w Zaczerniach, na terenie OSO Bagienna Dolina Narwi. KE pismem z dnia 12 listopada 2012 r., zwróciła uwagę, że działanie to nie zostało wdrożone, ponieważ jak wynikało z Raportu z postępu prac, odpowiedzialny za nie współbeneficjent wycofał się z Projektu. KE wskazała na obowiązek złożenia wniosku o zmianę umowy oraz prosiła o poinformowanie jakie działania zostaną podjęte w celu zapewnienia, że Projekt osiągnie cele założone w ramach tego Działania. Działanie to, zgodnie z umową z KE, miało zostać zakończone do dnia 31 marca 2011 r. W przekazanym KE w dniu 23 maja 2013 r. wniosku o zmianę umowy, OTOP zaproponowało rezygnację z Działania C5 w związku z wykorzystaniem biomasy z tego terenu w istniejących instalacjach.

Działanie C6 – budowa i uruchomienie instalacji do brykietowania biomasy nad Biebrzą, polegające na uruchomieniu instalacji do przerobu biomasy w miejscowości Trzcianna, w rejonie OSO Dolina Biebrzy, w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. Za zgodą KE nastąpiła zmiana instalacji do produkcji brykietów na instalację do produkcji pelletu. Instalacja ta została uruchomiona w lutym 2013 r., a jej oficjalne oddanie do użytku nastąpiło w dniu 27 czerwca 2013 r. Jako przyczynę opóźnienia OTOP wskazywało brak doświadczenia z instalacjami do produkcji brykietu/pelletu. KE wielokrotnie prosiła o przyspieszenie działań w tym zakresie.

OTOP odniosło się do pism KE w Raporcie z postępu prac z dnia 28 lutego 2013 r., obejmującym okres od dnia 1 września 2010 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. i w Raporcie śródkresowym z dnia 14 sierpnia 2013 r., obejmującym okres od dnia 1 września 2010 r. do dnia 30 czerwca 2013 r.

W Raporcie z postępu prac OTOP wskazało na problemy w realizacji Projektu związane m.in. z:

- brakiem doświadczenia z instalacjami do przerobu biomasy, co będzie skutkowało opóźnieniem działań C4, C5 i C6, tj. uruchomienia takich instalacji w rejonie Lublina, modernizacji instalacji w Zaczerlanach i uruchomieniu instalacji Trzciannem;
- wycofaniem się z Projektu jednego współbeneficjenta oraz brakiem decyzji innego współbeneficjenta o jego udziale w Projekcie.

Ponadto w ww. Raporcie OTOP poinformowało o przesunięciu terminu realizacji Działania D1 – *ustawienie tablic informacyjnych*, z dnia 30 czerwca 2011 r. na dzień 31 maja 2012 r.

W Raporcie śródkresowym OTOP poinformowało z kolei o:

- rezygnacji z modernizacji instalacji do produkcji brykietów w Zaczerlanach, przewidzianej w ramach Działania C5;
- rezygnacji z budowy dwóch instalacji do przerobu biomasy w rejonie Lublina, przewidzianej w ramach Działania C4, w związku z zagospodarowaniem biomasy z tego terenu w Cementowni Chełm oraz istniejących instalacjach do przerobu biomasy.

(dowód: akta kontroli str. 218-250,294-299)

OTOP wystąpiło do KE w dniu 18 sierpnia 2010 r. o pierwszą płatność zaliczkową wraz z odesłaniem podpisanych egzemplarzy Umowy o Współfinansowanie (Grant Agreement). W dniu 31 sierpnia 2010 r. KE przekazała kwotę 1.092.188,40 euro, która po przeliczeniu na złote, została zaksięgowana na koncie OTOP w kwocie 4.332.881,69 zł. Wraz z przesłaniem Raportu śródkresowego OTOP wystąpiło w dniu 14 sierpnia 2013 r. o drugą ratę płatności. Raport ten został przekazany z prawie półtorarocznym opóźnieniem w stosunku do terminu przewidzianego w umowie z KE (28 lutego 2011 r.), ze względu na nieosiągnięcie poziomu wydatków (150% pierwszej zaliczki) oraz niski poziom zaangażowania finansowego Projektu (do dnia 12 listopada 2012 r. poniesiono 26% kosztów kwalifikowalnych), co uniemożliwiało wystąpienie o średniookresową płatność zaliczkową. Na opóźnienie w finansowaniu projektu KE zwracała uwagę w pismach z dnia: 22 grudnia 2011 r., 18 września 2012 r. i 12 listopada 2012 r. W dniu 26 czerwca 2012 r. KE wyraziła zgodę na zmianę harmonogramu raportowania, tj. przedłożenie Raportu śródkresowego do dnia 30 listopada 2012 r., Pierwszego raportu z postępu prac (1st Progress Report) do dnia 28 lutego 2012 r., Drugiego raportu z postępu prac (2nd Progress Report) do dnia 31 stycznia 2014 r. oraz Raportu końcowego (Final Report) do dnia 30 listopada 2014 r. W dniu 27 czerwca 2013 r. KE wyraziła zgodę na przesunięcie terminu przekazania Raportu śródkresowego na dzień 31 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 123,218,234-250,294-300)

W dniu 23 maja 2013 r. OTOP przekazało do KE wnioski o zmiany w zakresie realizacji Projektu. Najistotniejsze proponowane zmiany dotyczyły m.in.:

- 1) podmiotów realizujących Projekt – zastąpienie jednego współbeneficjenta innym podmiotem oraz rezygnacji z dwóch współbeneficjentów, z przejęciem przez OTOP części zadań jednego z tych partnerów;

- 2) Działania B1 – *zakup i dzierżawa gruntu* – OTOP zaproponowało zmniejszenie o 55 ha gruntu przewidzianego do zakupu, co spowoduje zmniejszenie kosztu tego działania o 169.284 euro, tj. o 57,8%;
- 3) Działania C1 – *odnowienie terenów poprzez usunięcie krzewów i drzew* – OTOP zaproponowało osiągnięcie założonego efektu ekologicznego poprzez utrzymanie powierzchni, z której usunięte zostaną krzewy i drzewa (912 ha), natomiast sfinansowane w ramach projektu objęłoby usunięcie krzewów i drzew z 300 ha. Krzewy i drzewa z pozostałej powierzchni zostałyby usunięte w ramach programu rolnośrodowiskowego. Spowodowałoby to obniżenie kosztu tego zadania o 68.238 euro, tj. o 15,1%;
- 4) Działania C3 – *przygotowanie infrastruktury do zbierania biomasy* – OTOP zaproponowało zmniejszenie zakresu tego zadania i jego kosztu o 28.678 euro, tj. o 28%;
- 5) Działania C4 – *budowa i uruchomienie instalacji do przerobu biomasy w rejonie Lublina* – OTOP zaproponowało wykorzystanie, w celu zagospodarowania biomasy, instalacji istniejących już w rejonie Lublina. Zmiana ta spowodowałaby obniżenie kosztów o 254.705 euro, tj. o 97,4%;
- 6) Działania C5 – *budowa i uruchomienie instalacji do brykietowania biomasy nad Narwią*. OTOP zaproponowało rezygnację z modernizacji i prowadzenie instalacji do przerobu biomasy na terenie OSO Bagienna Dolina Narwi w Zaczerlanach, ponieważ biomasa z tego terenu jest już wykorzystywana w istniejących instalacjach. Spowodowałoby to oszczędność 72.840 euro;
- 7) Działania C6 – *budowa i uruchomienie instalacji do brykietowania biomasy nad Biebrzą*. OTOP zaproponowało przejęcie prowadzania instalacji do przerobu biomasy w miejscowości Trzcianne oraz włączenie do kosztów Projektu zakupu działki wraz z zabudowaniami po tartaku. OTOP zaproponowało zwiększenie budżetu na to Działanie o 445.771 euro, tj. o 58,7%;
- 8) zwiększenia kwoty na wsparcie zewnętrzne o 97.901 euro, tj. o 32,3%.

W konsekwencji proponowanych zmian OTOP wnioskowało o zmniejszenie całkowitego budżetu Projektu z 3.686.306 euro do 3.278 815 euro (o 11,0%), w tym: kosztów kwalifikowalnych z 3.640.628 euro do 3.233.137 euro (o 11,2%) oraz udziału KE z 2.730.471 euro do 2.424.852 euro (o 11,2%). Jednocześnie OTOP zaproponowało zwiększenie swojego zaangażowania w Projekcie z 184.645 euro do 246 513 euro.

Dnia 22 sierpnia 2013 r. KE przekazała OTOP uwagi do wniosku o zmianę umowy, wskazując m.in. na braki formalne we wniosku oraz prosząc o uzasadnienie zwiększenia budżetu Działania C6. Odpowiedź na uwagi KE z dnia 22 sierpnia 2013 r., OTOP przekazało w dniu 4 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 251-299,560,693-698,1134-1142)

Zgodnie z Raportem śródkresowym, zaawansowanie realizacji Projektu na dzień 30 czerwca 2013 r. było następujące:

- Działania A1–A5 – *działania przygotowawcze, opracowanie planów zarządzania i/albo planów działań* – były w toku realizacji. Zaangażowanie finansowe poszczególnych działań grupy A wynosiło 60.707 euro, co stanowiło w poszczególnych zadaniach od 21,0% do 42,7% kosztów wykazanych we wniosku o zmianę umowy o współfinansowanie i od 17,6% do 40,5% kosztów przewidzianych w umowie z KE;
- Działanie B1 – *zakup i dzierżawa gruntu* – było w toku realizacji. Zaangażowanie finansowe tego działania wynosiło 28.363 euro, tj. 22,7% kosztów wykazanych we

wniosku o zmianę umowy o współfinansowanie i 9,7% kosztów przewidzianych w podpisanej umowie. W Raporcie śródkresowym OTOP zaproponowało przedłużenie Działania B1 na drugi kwartał 2014 r. (planowane zakończenie – pierwszy kwartał 2014 r.);

- Działania C1–C6 – *konkretne działania ochronne* – były w toku realizacji. Łączne zaangażowanie finansowe działań grupy C wynosiło 1.018.841 euro. Stanowiło to w poszczególnych zadaniach 0,0% dla C5 (proponowana rezygnacja z Działania) oraz od 37,0% do 82,9% kosztów dla pozostałych Działań wykazanych we wniosku o zmianę umowy o współfinansowanie i od 0,0% (C5) i 2,2% (C4) do 100,1% (C6) kosztów przewidzianych w umowie z KE;
- Działanie D1 – *ustawienie tablic informacyjnych* – zostało zakończone. Zaangażowanie finansowe tego działania wyniosło 13.624 euro, tj. 80,8% kosztów wykazanych we wniosku o zmianę umowy o współfinansowanie i 80,3% kosztów przewidzianych w umowie z KE;
- Działania D2–D4 i D6, dotyczące utworzenia i prowadzenia strony internetowej, oznakowania Projektu i podnoszenia świadomości, pracy z mediami i wymiany doświadczeń z podobnymi inicjatywami – były w toku realizacji. Zaangażowanie finansowe tych działań wynosiło 69.845 euro. Stanowiło to w poszczególnych zadaniach od 31,1% do 58,2% kosztów wykazanych we wniosku o zmianę umowy o współfinansowanie i od 32,1% do 54,2% kosztów przewidzianych w podpisanej umowie. OTOP zaproponowało przedłużenie realizacji Działania D6 – *wymiana doświadczeń z podobnymi inicjatywami* – na lipiec i sierpień 2014 r. (planowane zakończenie – II kwartał 2014 r.);
- Działanie D5 – *warsztaty śródkresowe i konferencja końcowa* oraz Działanie D7 – *promocja produktów otrzymanych z biomasy* – były na etapie planowania. Ich zaangażowanie finansowe wynosiło odpowiednio 215.595 euro i 9.205 euro, tj. 5,0% i 17,2% kosztów wykazanych we wniosku o zmianę umowy o współfinansowanie i od 23,3% i 16,4% kosztów przewidzianych w podpisanej umowie. OTOP zaproponowało przedłużenie Działania D5 na II kwartał 2013 r. i II kwartał 2014 r. (planowane zakończenie – III kwartał 2012 r.) oraz przedłużenie Działania D7 do sierpnia 2014 r. (planowane zakończenie – II kwartał 2014 r.);
- Działania E1–E10 były w toku realizacji – zaangażowanie finansowe tych działań wynosiło 368.801 euro i kształtowało się dla poszczególnych zadań od 34,2% do 65,2% kosztów wykazanych we wniosku o zmianę umowy o współfinansowanie i od 31,4% do 66,8% kosztów przewidzianych w podpisanej umowie. OTOP zaproponowało przesunięcie do końca sierpnia 2014 r. Działań: E3 – *ustanowienie i wdrożenie Technicznej Grupy Zadaniowej*, E6 – *monitorowanie populacji wodniczki*, E7 – *monitorowanie wykorzystania terenu i technik żniwnych*, E9 – *monitorowanie ekonomii systemu wykorzystania biomasy* i E10 – *roczne i końcowe raporty i analizy z monitoringu*. Zakończenie tych Działań planowano w II kwartale 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 127,218,861-864)

W dokumentacji Projektu, w tym sprawozdaniach ze stanu jego realizacji, przekazywanych do KE oraz NFOŚiGW, OTOP potwierdziło wypełnienie obowiązku opatrzenia miejsc i dokumentów związanych z Projektem logo LIFE+ i Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 218,301,1044-1052)

Kontrola 36 dowodów księgowych związanych z realizacją Projektu, wykazała, że trzy rachunki do umów o dzieło o łącznej wartości 35,6 tys. zł nie zawierały odniesienia do realizowanego Projektu LIFE09NAT/PL/000260.

(dowód: akta kontroli str. 1053-1074)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Brak było odniesienia do realizowanego Projektu LIFE09NAT/PL/000260 na trzech dowodach księgowych:

- rachunku z dnia 30 czerwca 2012 r. do umowy o dzieło 516-3-2/2012/8/TRZ na kwotę 8.177 zł,
- rachunku z dnia 24 czerwca 2012 r. do umowy o dzieło 516-3-1/2012/9A na kwotę 22.000 zł,
- rachunku z dnia 5 listopada 2012 r. do umowy o dzieło 516-3-1/2012/TRB03 na kwotę 5.400 zł.

Zgodnie z art. 8 ust. 5 Postanowień wspólnych KE, dotyczących warunków realizacji projektów w ramach Instrumentu finansowego LIFE+, dowody księgowe wystawione przez podwykonawców powinny zawierać wyraźne odniesienie do projektu LIFE+ (tj. numer i tytuł lub skrócony tytuł).

Koordinator Projektu podał w wyjaśnieniach, że wymienione dowody księgowe nie posiadają odniesienia do realizowanego Projektu ze względu na przeoczenie oraz że rachunki zostaną odpowiednio opisane.

(dowód: akta kontroli str. 1053-1074, 1117-1120)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wniosek o zmianę umowy obejmuje istotne elementy Projektu, m.in. zmianę współbeneficjentów, rezygnację z Działań C4 i C5, przesunięcie o ponad dwa lata terminu oddania do użytku instalacji przetwarzającej biomasę w Trzciannem (Działanie C6) i zwiększenie o 58,7% kosztów realizacji tego Działania, zmniejszenie o 55 ha powierzchni gruntów przewidzianych do zakupu (Działanie B1) oraz przedłużenie realizacji Działań B1, D5, D6, D7, E3, E6, E7, E9 i E10 poza terminy ujęte w umowie z KE, co może skutkować niezaakceptowaniem zmian w Projekcie przez KE.

W takim przypadku, zgodnie z art. 19 Postanowień Wspólnych, KE może wszcząć procedurę rozwiązania umowy o dotację, bez jakiegokolwiek odszkodowania z jej strony.

NIK zwraca także uwagę, że zmniejszenie wartości Projektu może wiązać się z weryfikacją rozliczeń z NFOŚiGW.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność OTOP w badanym obszarze. Obniżenie oceny wynika z istotnych zmian i opóźnień w realizacji Projektu.

3. Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej, sprawozdawczość oraz rozliczenie środków

Opis stanu
faktycznego

Według § 30 Statutu OTOP szczegółowe zasady gospodarki finansowej Towarzystwa ustala, zgodnie z obowiązującymi przepisami, Zarząd. Obecny Zarząd OTOP został wybrany na kadencję 2011–2014 we wrześniu 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 865-896)

W kontrolowanym okresie obowiązywała Polityka rachunkowości OTOP wprowadzona z dniem 18 października 2004 r., a następnie z dniem 27 czerwca 2013 r.

W Polityce rachunkowości określono: rok obrotowy i wchodzące w jego skład okresy sprawozdawcze, sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym zakładowy plan kont księgi głównej (ZPK), zasady prowadzenia kont pomocniczych dla kont syntetycznych, prowadzenia ewidencji zapasów oraz wyceny aktywów i pasywów.

Zarządzeniem nr 2009/07 z grudnia 2009 r. Zarząd OTOP wprowadził do stosowania system finansowo-księgowy Raks SQL z modułami: finanse i księgowość, kadry i płace, środki trwałe.

Zarząd OTOP wprowadził z dniem 13 stycznia 2011 r. (zarządzenie nr 2011/01 z dnia 12 stycznia 2011 r.) ZPK w części dotyczącej kont zespołu „5” określający strukturę kont analitycznych dla podgrupy kont „516” – „LIFE-biomasa”.

(dowód: akta kontroli, str. 906-930)

Zgodnie z notami debetowymi z KE, kwoty odsetek od otrzymanej z KE zaliczki wyniosły odpowiednio: 2.190,58 euro za 2010 r. – nota z dnia 18 lipca 2011 r., 3.247,12 euro za 2011 r. – nota z dnia 6 września 2012 r. i 314,22 euro za 2012 r. – nota z dnia 5 marca 2013 r. Zwrot odsetek do KE, w kwotach odpowiednio 9.313,91 zł, 13.819,74 zł i 1.326,95 zł nastąpił w dniach: 30 sierpnia 2011 r., 26 października 2012 r. i 15 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 990-999)

OTOP prowadziło ewidencję środków otrzymanych na realizację Projektu na kontach 842 i 203 (KE), 701 i 201 (NFOŚiGW) oraz 700 i 201 dla współfinansującego.

Koszty realizacji Projektu księgowano na wydzielonych zespołach kont „516” i „591” – „Zakład Produkcyjny – Pelletarnia”. Środki trwałe uwzględniano na kontach 011-1 – grunt w Trzciannem, 011-2 – tartak w Trzciannem, 011-3 i 011-4 – wyposażenie, w tym linia produkcyjna pelletu.

(dowód: akta kontroli str. 968-1043)

Badanie 36 dowodów księgowych o łącznej wartości 2.431,5 tys. zł pod kątem ich poprawności od strony formalnej, poprawności sprawdzenia i zakwalifikowania dowodów do ujęcia w księgach rachunkowych, poprawności ujęcia dowodu w księgach rachunkowych wykazało nieprawidłowości dla sześciu dowodów o łącznej wartości 139,0 tys. zł, tj. 5,7% wartości badanych dowodów.

Kontrola wydatków w ramach badania ww. dowodów księgowych wykazała, że wydatki spełniały wymóg kwalifikowalności – były zaplanowane w Projekcie, oprócz wydatków na remont i modernizację Zakładu Produkcyjnego w Trzciannem, które zostały uwzględnione we wniosku o zmianę umowy z KE, opisanym w punkcie III.2 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1044-1056)

W wyniku badania prawidłowości zlecenia i wykonania przez podwykonawców dwóch zadań związanych z Projektem – dostawa i uruchomienie instalacji do produkcji pelletu w Trzciannem o wartości 1.900,0 tys. zł oraz wykonanie prac budowlanych w budynku położonym w Trzciannem, na kwotę 38,0 tys. zł, dokonano następujących ustaleń.

Wybór dostawcy instalacji do produkcji pelletu

Postępowanie na dostarczenie, montaż oraz uruchomienie linii produkcyjnej do produkcji pelletu ogłoszono w dniu 4 lutego 2011 r. Komisja przetargowa podjęła w dniu 25 marca 2011 r. decyzję o zamknięciu przetargu bez wyboru oferty.

W dniu 29 listopada 2011 r. OTOP skierowało do wybranych firm zapytanie ofertowe nr 02/2011/OTOP_Marki_LIFE09 z prośbą o przedstawienie oferty na realizację zadania „Linia produkcyjna do produkcji pelletu”.

Z dziewięciu ofert, złożonych przez siedmiu oferentów, OTOP wybrało ofertę firmy RaV, która była w okresie od dnia 15 grudnia 2011 r. do dnia 17 lutego 2012 r. sześciokrotnie modyfikowana. Cena ofertowa z dnia 17 lutego 2012 r. wynosiła 1.865,1 tys. zł, a wybór oferty zakończono protokołem z dnia 24 lutego 2012 r.

W dniu 13 czerwca 2012 r., zawarto z wybraną firmą umowę, której przedmiotem była sprzedaż, montaż i uruchomienie linii do produkcji pelletu z biomasy, za cenę 1.900,0 tys. zł brutto, określając termin realizacji na 105 dni. Po potwierdzeniu wykonanie prac, OTOP dokonało płatności w ww. kwocie na rzecz wykonawcy.

(Dowód: akta kontroli str. 585-722)

Koordynator Projektu wyjaśnił, że najistotniejsza do oceny linii produkcyjnej była informacja o producencie granulatora, a wiedząc, iż firma RaV oferuje granulator polskiej firmy, można było wnioskować, że części zamienne do maszyny będą relatywnie łatwo dostępne oraz, że RaV jako jedyny oferent zauważył, że wilgotność przerabianej biomasy będzie zmienna, stąd zaakceptowano ofertę, w której podano rzeczywistą wartość zużycia paliwa w przedziale 5–25% w zależności od wilgotności materiału i temperatury zewnętrznej. Koordynator Projektu wyjaśnił także, że jednym z powodów opóźnienia wyboru oferty była konieczność sprawdzenia, czy możliwe jest zmieszczenie w budżecie kosztów pelleciarni, które w niektórych ofertach przekraczały zakładane 1,2 mln zł netto, a wybór najlepszej oferty wymagał między innymi zdobycia informacji o doświadczeniach produkcji pelletu z wilgotnej biomasy. Prezes i członek Zarządu OTOP wyjaśnili, że umowa z firmą RaV podpisana została w dniu 13 czerwca 2012 r., ze względu na długotrwałe negocjacje z wykonawcami, a firma RaV zaktualizowała ofertę po ponownym przystąpieniu do negocjacji, stąd ostatnia oferta różni się od złożonej na zapytanie ofertowe.

(Dowód: akta kontroli str. 723-801)

Wybór wykonawcy prac budowlanych w budynku położonym w Trzciannem

W dniu 2 września 2012 r., po rozpatrzeniu trzech ofert złożonych przez dwóch oferentów, wybrano firmę Zakład Murarski J.R. ze względu na najniższą cenę. W dniu 7 września 2012 r. OTOP zawarło umowę nr 516/2012/01, obejmującą wykonanie prac budowlanych zgodnie z zakresem wymienionym w załączniku nr 1 do umowy. W umowie określono termin rozpoczęcia prac na 10 września 2012 r., ich zakończenia na dzień 22 września 2012 r. oraz wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy w wysokości 30.862,71 zł netto, tj. w wysokości zgodnej z ceną ofertową. W dniu 3 października 2012 r. przedstawiciel OTOP potwierdził wykonanie przedmiotu umowy. OTOP dokonało zapłaty za wykonaną usługę w wysokości 37.961,13 zł (30.862,71 zł netto) w dniu 13 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 569-801)

Na podstawie badania próby 36 dowodów o łącznej wartości 2.431,5 tys. zł stwierdzono, że wykazane w raporcie śródkresowym kwoty odpowiadały wartościom znajdującym się na dowodach księgowych.

Zgodnie z częścią finansową Raportu śródkresowego, według stanu na 30 czerwca 2013 r. koszty realizacji Projektu przed ich przeliczeniem na euro wyniosły 6.608.602,11 zł. Natomiast według prowadzonej w OTOP ewidencji księgowej dla Projektu – zespoły kont „516”, „591” oraz „011” – koszty realizacji Projektu wyniosły

6.599.855,50 zł. Rozbieżność na kwotę 8.746,61 zł stanowiła 0,13% kosztów wykazanych w ww. Raporcie.

(dowód: akta kontroli str. 1044-1056,1131-1132)

OTOP przedstawiło 12 częściowych rozliczeń dofinansowania Projektu, a NFOŚiGW, w okresie od dnia 31 grudnia 2010 r. do dnia 8 lipca 2013 r., dokonał wypłat dotacji na kwotę określoną w umowie z dnia 4 sierpnia 2010 r., tj. 1.315.512 zł, z tego: 49.229,86 zł w 2010 r., 426.201,19 zł w 2011 r., 643.854,06 zł w 2012 r. i 196.226,89 zł w 2013 r.

Przekazywanie KE sprawozdań z realizacji Projektu przez OTOP, zostało opisane w punkcie III.2 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 304-560,968-981,1044-1052)

Realizacja Projektu nie była kontrolowana przez NFOŚiGW ani przez KE.

Dyrekcja Generalna Środowisko KE wizytowała Projekt w dniach: 12 stycznia 2011 r., 22–23 listopada 2011 r. i 22 grudnia 2011 r. W wyniku ww. wizytacji, KE wystosowała do OTOP pytania i zalecenia, które zostały omówione w punkcie III.2 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 234-236,247-250,294-299)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wprowadzenie przez Zarząd OTOP dopiero z dniem 13 stycznia 2011 r. (zarządzenie nr 2011/01 z dnia 12 stycznia 2011 r.) zakładowego planu kont, w części dotyczącej kont zespołu „5”, określającego strukturę kont analitycznych dla podgrupy kont „516” – „LIFE-biomasa”, pomimo że konta z tej podgrupy były wykazywane w księgach rachunkowych od września 2010 r.

Brak pisemnej aktualizacji zakładowego planu kont przez Zarząd OTOP przed wprowadzeniem kont podgrupy „516” do systemu księgowo-finansowego jednostki było postępowaniem niezgodnym z regulacją zawartą w art. 10 ust. 2 UoR.

2. Niewprowadzenie w Polityce rachunkowości planu kont analitycznych, dla zespołów kont „080” i „011”, na których księgowano środki trwałe i nieruchomości oraz zespołu „591” „Zakład produkcyjny Pelleciarnia”, w celu prowadzenia wyodrębnionej ewidencji wydatków ze środków otrzymanych na realizację Projektu.

Było to niezgodne z regulacją zawartą w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a UoR.

Prezes Zarządu OTOP podał w wyjaśnieniach, że „(...) nie są znane zarówno mi jak i obecnej Dyrektor Sekretariatu przyczyny nie wprowadzenia w polityce rachunkowości w okresie obowiązywania wrzesień 2009 – wrzesień 2013 analitycznego planu kont” oraz „(...) nie jesteśmy w stanie odpowiedzieć na pytanie, dlaczego dopiero od 2011 został wprowadzony w zakładowym planie kont zespół kont „516”.

(dowód: akta kontroli, str. 906-930,963-964)

3. Brak potwierdzenia sprawdzenia następujących dowodów księgowych:

– rachunek z dnia 30 czerwca 2012 r. do umowy o dzieło 516-3-2/2012/8/TRZ na kwotę 8.177 zł, zaakceptowany do wypłaty w dniu 25 lipca 2012 r., nie zawierał potwierdzenia sprawdzenia pod względem merytorycznym, ani pod

względem formalnym i rachunkowym oraz sposobu zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych;

- dwa dowody księgowe – rachunek z dnia 25 listopada 2011 r. do umowy o dzieło 516-3-1/2011/4/ na kwotę 2.473 zł oraz rachunek z dnia 24 czerwca 2012 r. do umowy o dzieło 516-3-1/2012/9A na kwotę 22.000 zł, nie zawierały potwierdzenia sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym, ani podpisu osoby akceptującej do wypłaty;
- rachunek z dnia 5 listopada 2012 r. do umowy o dzieło 516-3-1/2012/TRB03 na kwotę 5.400 zł, nie zawierał potwierdzenia sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 UoR.

Prezes Zarządu OTOP podał w wyjaśnieniach, że nie są mu znane przyczyny zaistnienia wskazanych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 1053-1074, 1114-1116)

4. Dokonanie przez OTOP przelewu środków finansowych w kwocie 100.967,92 zł w dniu 19 marca 2012 r., na podstawie dwóch wniosków o płatność z dnia 15 lipca 2011 r., przed ich akceptacją pod względem merytorycznym w dniu 5 grudnia 2012 r. oraz sprawdzeniem pod względem formalnym i rachunkowym w dniu 30 listopada 2012 r. Wnioski o płatność zostały zaakceptowane jako kompletne i wystarczające do dokonania płatności w lutym 2012 r. Przelew zatwierdziła Główna Księgowa OTOP.

Stanowiło to naruszenie art. 22 ust. 1 UoR, zgodnie z którym dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują.

Prezes Zarządu OTOP podał w wyjaśnieniach, że nie są mu znane przyczyny zaistnienia wskazanych nieprawidłowości.

Koordynator Projektu podał w wyjaśnieniach, że „(...) nie potrafię precyzyjnie wyjaśnić dlaczego na ww. wnioskach o płatność są późniejsze daty akceptacji wniosków (30 listopada 2012 r. i 5 grudnia 2012 r.) niż dokonany przelew środków. Spowodowane to było zapewne tym, że oryginały wniosków znajdowały się w moim pokoju i przekazałem je do księgowości dopiero w listopadzie 2012 r., na co wskazują daty ich wpływu w dniu 30 listopada 2012 r. na pieczęcie działu księgowości „OTOP Finanse”. Wtedy dopiero wnioski zostały opisane i zaksięgowane na koncie 516-9”.

Była Główna Księgowa OTOP zeznała, że „(...) Koordynator Projektu w piśmie z dnia 28 lutego 2012 r. zaakceptował raporty merytoryczne i finansowe związane z wymienionymi wnioskami i uznał je za wystarczające do przekazania płatności. Akceptacja raportu finansowego musiała nastąpić po jego sprawdzeniu przez (...) specjalistę z działu księgowości, której przypisano obsługę finansową Projektu LIFE+. Na podstawie ww. pisma Koordynatora Projektu oraz informacji od Pani (...) zaakceptowałam do wypłaty wymienioną kwotę. Zgodnie ze stosowanymi w księgowości OTOP procedurami i praktyką, możliwe było potwierdzenie sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym oraz akceptacji do wypłaty na kopiach dowodów, z adnotacją gdzie znajduje się oryginał dowodu i tak zapewne się stało. Przypuszczam, że w związku kontrolą sald księgowych na zakończenie roku ujawniono brak zaksięgowania wniosków o płatności w koszty Projektu i pracownik księgowości zwrócił się do Koordynatora Projektu o przekazanie oryginałów wniosków, które wpłynęły w dniu 30 listopada 2012 r. i wtedy zostały zaksięgowane na koncie 516-9

i ponownie opisane. Wówczas powinny pozostać przy oryginałach także kopie na podstawie których dokonano płatności. Ponieważ nie pracuję już w OTOP, nie jestem w stanie wyjaśnić dlaczego w dokumentacji księgowej OTOP nie ma już kopii dokumentów z marca 2012 r.”.

(dowód: akta kontroli, str. 1053-1056, 1075-1116, 1123-1130)

5. Rozbieżność na kwotę 8.746,61 zł pomiędzy kosztami realizacji Projektu, według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., podanymi KE w Raporcie śródkresowym (6.608.602,11 zł) a kosztami wynikającymi z prowadzonej ewidencji księgowej dla Projektu (6.599.855,50 zł) – zespoły kont „516”, „591” oraz „011”.

Koordinator Projektu podał w wyjaśnieniach, że „(...) różnica między tymi wydatkami w wysokości 8.746,61 PLN może wynikać z: przypisania kosztów projektu do innych kont księgowych, korygowania kosztów o podatek VAT. Informuję jednocześnie, że zapisy na kontach będą sprawdzane i uzupełniane lub korygowane”.

(dowód: akta kontroli str. 1131-1133)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność OTOP w badanym obszarze.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, wnosi o:

- 1) doprowadzenie do zgodności wielkości kosztów realizacji Projektu, podawanych w sprawozdaniach OTOP do Komisji Europejskiej, z prowadzoną ewidencją finansowo-księgową;
- 2) dostosowanie zakładowego planu kont, w tym wykazu kont analitycznych, do prowadzonej ewidencji księgowej w celu wyodrębnienia wydatków ze środków otrzymanych na realizację Projektu;
- 3) zwiększenie nadzoru nad poprawnością i kompletnością opisu dowodów księgowych w zakresie ich kontroli bieżącej i dekretacji oraz odniesienia do Projektu;
- 4) rozważenie wprowadzenia formalnego uregulowania udziału współbeneficjentów w realizacji projektów, w których zadeklarowali oni swe uczestnictwo.

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 Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.

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 uwag 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.

Warszawa, dnia ...30... października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

.....
podpis

Kontrolerzy:

Mirosław Sałata
Główny specjalista
kontroli państwowej

Tomasz Nowakowski
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis