



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.411.006.01.2015
D/15/503

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/15/503 – Badanie sprawozdania finansowego za 2014 rok Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry współfinansowanego środkami Banku Światowego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
Kontrolerzy	1. Izabela Pilarek – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93226 z 24 marca 2015 r. 2. Joanna Paliga – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93225 z 24 marca 2015 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 1-4)</i>
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach ¹ , ul. Sienkiewicza 2, 44-100 Gliwice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Cywiński – Dyrektor <i>(dowód: akta kontroli str. 5-6)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach w zakresie zabezpieczenia środków na finansowanie Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry³ oraz sporządzenia sprawozdania finansowego z jego realizacji za 2014 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Regionalnym Zarządzie podejmowano prawidłowe – za wyjątkiem dwóch przypadków – działania w celu zabezpieczenia środków na finansowanie Projektu. Wydatki poniesione w 2014 r. w kwocie 163,2 mln zł i rozliczone RZGW GL były zgodne z celami Projektu. Wydatki te, poza kosztami operacyjnymi w łącznej kwocie 163,7 tys. zł (0,1%) były właściwie ujmowane w ewidencji księgowej. Zapisów w księgach rachunkowych dokonywano w oparciu o prawidłowe dowody. Dane przedstawione przez Regionalny Zarząd w sprawozdaniu rocznym z realizacji Projektu były rzetelne.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: [1] ujęciu na koncie 080 Środki trwałe w budowie, kosztów operacyjnych w kwocie 163,7 tys. zł, które nie stanowiły nakładów inwestycyjnych, o których mowa przepisach ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴; [2] niezapewnieniu pełnego i terminowego finansowania dwóch wydatków o łącznej wartości 622,8 tys. zł (8,6% kwoty środków finansowych ujętych

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

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Zwany dalej „Projektem”.

⁴ Dz. U. z 2013, poz. 330 ze zm., zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”.

we wnioskach o płatność złożonych przez Gminę Lubomia do RZGW GL za 2014 r.).

Powyższe nieprawidłowości, w ocenie NIK, świadczą o niewłaściwym stosowaniu ustalonych mechanizmów kontroli zarządczej w odniesieniu do ewidencjonowania nakładów inwestycyjnych oraz braku ustalenia mechanizmów ograniczenia ryzyka wystąpienia błędów w odniesieniu do terminowości przekazywania środków finansowych.

NIK zwraca ponadto uwagę, że z trzech wniosków sformułowanych przez Izbę po przeprowadzonej w 2014 r. kontroli realizacji Projektu w 2013 r., tylko jeden, dotyczący publikowania w BIP wystąpień pokontrolnych⁵, został w całości zrealizowany. RZGW GL podjął również działania w celu realizacji dwóch pozostałych wniosków, jednakże:

- nie wyeliminowano przypadków prowadzenia prac budowlanych bez zatwierdzonych projektów wykonawczych i programów zapewnienia jakości,
- dotrzymanie terminu realizacji inwestycji jest nadal zagrożone - według Inżyniera Kontraktu możliwy do utrzymania termin będzie opóźniony o 15 miesięcy w stosunku do harmonogramu robót wykonawcy z 13 listopada 2013 r.

NIK zauważa również, iż Inżynier Kontraktu⁶ przewiduje wzrost kosztów budowy zbiornika Racibórz o kwotę 223,3 mln zł (o 23,8%) w stosunku do wskazanej w zawartej z wykonawcą umowie na realizację tego zadania⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania podejmowane przez RZGW GL w zakresie finansowania zadań projektu.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania RZGW GL związane z realizacją Projektu wykonywane były przez Biuro Wdrażania Projektu „Zbiornik Racibórz Dolny” w Raciborzu⁸. Regionalny Zarząd wydatkował na realizację Projektu środki w ramach następujących podkomponentów, wchodzących w skład komponentu A – Polder Racibórz⁹, tj.:

- A1 – budowa suchego zbiornika Racibórz Dolny,
- A2 – pozyskanie praw dysponowania gruntami,
- A3 – projektowe oraz nadzór budowlany,

jak również dodatkowo w ramach podkomponentu:

- D2 – pomoc techniczna i szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 7-73, 85)

⁵ Z kontroli przeprowadzonych przez NIK.

⁶ W dniu 12 sierpnia 2013 r. RZGW GL zawarł Umowę z Firmą Ove Arup & Partners International Limited, na pełnienie usług Konsultanta, w tym nadzór budowlany włącznie z wykonywaniem funkcji Inżyniera Kontraktu i usługami zarządzania Kontraktem w ramach Projektu. Konsultant rozpoczął świadczenie usług z dniem 2 września 2013 r., a okres zakończenia jego usług upływa w dniu 30 listopada 2017 r.

⁷ Dragados S.A. Jako przedmiot kontraktu wskazano realizację zadania pn. „Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny”. Wartość Kontraktu określono na kwotę 936,7 mln zł.

⁸ Komórka organizacyjna wyodrębniona w ramach RZGW GL do realizacji Projektu, zwane dalej „BWP”.

⁹ Za realizację tego komponentu odpowiadała jednostka koordynująca projekt – Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu – dalej zwana BKP.

1.2. W 2014 r. na realizację Projektu RZGW GL wydatkował łącznie 163.241,4 tys. zł, z czego:

- 127.654,3 tys. zł – stanowiły koszty prac budowlanych (45,4% wydatków ujętych w planie finansowym Projektu na 2014 r. dla podkomponentu A1¹⁰);
- 32.051,3 tys. zł – koszty pozyskania prawa dysponowania gruntami (78,3% wydatków ujętych w planie finansowym Projektu na 2014 r. dla podkomponentu A2¹¹);
- 3.535,1 tys. zł – prace projektowe oraz nadzór budowlany (66,0% wydatków ujętych w planie finansowym Projektu na 2014 r. dla podkomponentu A3¹²);
- 0,7 tys. zł – w ramach podkomponentu D2¹³.

Poniesione w 2014 r. wydatki na realizację zadań Projektu stanowiły 49,9% kwoty ujętej w Planie finansowym realizacji projektu na 2014 r.¹⁴

(dowód: akta kontroli str. 110-135, 176)

1.3. Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. zaawansowanie finansowe zadań Projektu realizowanych przez RZGW GL wynosiło 462.441,6 tys. zł, co stanowiło 36,4% całkowitej wartości wydatków planowanych dla tej jednostki w ramach Projektu, w kwocie 1.269.580,0 tys. zł.

Wysokość wydatków poniesionych w ramach poszczególnych podkomponentów wynosiła:

A1. Wydatki poniesione w ramach podkomponentu A1 od początku realizacji Projektu wyniosły 268,3 mln zł, przy czym 140,5 mln zł stanowiła zaliczka wypłacona głównemu wykonawcy, firmie Dragados S.A. Łącznie wydatkowana kwota stanowiła 28,6% przewidzianej na ten cel sumy¹⁵, natomiast według obowiązującego wykazu płatności¹⁶ winna wynosić 45%¹⁷.

(dowód: akta kontroli: str. 110, 173-174)

Zadanie realizowane w ramach podkomponentu A1 obejmuje budowę 4 obiektów: zapory czołowej z budynkami, zapory lewobrzeżnej i prawobrzeżnej z budowlami towarzyszącymi, zaplecza eksploatacyjnego zbiornika oraz zagospodarowanie czasy zbiornika. Umowę z wykonawcą RZGW GL podpisał w dniu 18 czerwca 2013 r., a termin realizacji wynikający z obowiązującego harmonogramu¹⁸ to 9 styczeń 2017 r.

(dowód: akta kontroli: str. 110, 136-140, 147, 172, 180-184)

NIK zwraca uwagę, że według raportów Inżyniera Kontraktu poziom prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka w kategorii „postęp robót” (nazwa ryzyka – opóźnienie wykonania robót lub ich fragmentów z winy wykonawcy) wzrósł

¹⁰ Według planu na rok 2014 r. (z 22 kwietnia 2014 r.) wydatki zaplanowane do poniesienia na podkomponent A1 wyniosły 281,1 mln zł.

¹¹ Zaplanowane wydatki wyniosły 40,95 mln zł (według planu finansowego z 22 kwietnia 2014 r.).

¹² Zaplanowane wydatki wyniosły 5,3 mln zł (według planu finansowego z 22 kwietnia 2014 r.).

¹³ Powyższe informacje pochodzą z raportu rocznego za 2014 r. sporządzonego przez BKP. Wydatki w ramach podkomponentu D2, poza jednostką kontrolowaną ponosiły również inne jednostki biorące udział w realizacji Projektu.

¹⁴ Plan finansowy realizacji Projektu z dnia 22 kwietnia 2014 r.

¹⁵ Ujętych w planie dla podkomponentu A1 w wysokości 936,7 mln zł, (dane ze sprawozdania BKP za 2014 r.), co odpowiada wartości umowy zawartej przez RZGW GL z firmą Dragados S.A.

¹⁶ Przyjętego do stosowania 15 listopada 2013 r. – wykaz ten stanowi załącznik do umowy z Dragados S.A.

¹⁷ Do obliczenia przyjęto zaplanowane kwoty zafakturowanych robót do końca listopada 2014 r.

¹⁸ Przyjęty do stosowania 15 listopada 2013 r.

w czerwcu 2014 r. z 4 do 5, tj. do maksymalnej wartości¹⁹, co wysoce uprawdopodobnia fakt, iż realizacja zadań w ramach podkomponentu A1 nie zostanie zakończona w terminie.

(dowód: akta kontroli: str. 185-189)

A2. Wydatki poniesione w ramach podkomponentu A2 od początku realizacji Projektu wyniosły 159,3 mln zł, co stanowiło 59,3% zaplanowanych na ten cel wydatków²⁰.

Pozyskanie prawa dysponowania gruntami pod zbiornik Racibórz odbywało się w drodze zakupu/odszkodowania za przejęty teren oraz w drodze ustanowienia trwałego zarządu. Według stanu na 31 grudnia 2014 r.²¹ zaawansowanie procesu nabywania gruntów w drodze zakupu lub wywłaszczenia za odszkodowaniem wynosiło 95,4% powierzchni terenu planowanej do przejęcia. Prawo trwałego zarządu RZGW GL w księgach wieczystych zostało natomiast ujawnione dla około 74% działek będących własnością Skarbu Państwa. W ramach podkomponentu A2 poniesione zostały również wydatki na budowę osiedla zamiennego na terenie Gminy Lubomia.

(dowód: akta kontroli: str. 110, 141-145)

A3. Wydatki w podkomponencie A3 od początku realizacji projektu wyniosły 34,8 mln zł, co stanowiło 54,35% zaplanowanych wydatków²². W ramach tego podkomponentu, RZGW GL przeznaczył środki na opłacenie konsultantów, w tym radców prawnych i Inżyniera Kontraktu oraz na koszty operacyjne.

Zgodnie z umową pożyczki z 11 maja 2007 r.²³ zawartej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju²⁴, do kosztów operacyjnych zakwalifikowane zostały pozostałe koszty nieujęte w innych pozycjach, takie jak: zakupy drobnego wyposażenia, artykułów spożywczych, opłaty za przejazd autostradą, itp. związane z zarządzaniem projektem na łączną kwotę 163,7 tys. zł²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 14-110, 125-129)

1.4. Na realizację Projektu w 2014 r., RZGW GL (na podstawie 6 wniosków złożonych do BKP) zapotrzebował środki finansowe w łącznej wysokości 168.316,00 tys. zł, w tym: 51.630,34 tys. zł z MBOiR, 100.170,66 tys. zł z BRRE²⁶ i 16.515,00 tys. zł z budżetu państwa. Zapotrzebowane kwoty zostały przyznane. Z przyznanej kwoty w 2014 r. wykorzystano 163.241,40 tys. zł.

Projekt w 2014 r. finansowany był również środkami NFOŚiGW (100,0 tys. zł) oraz Programu dla Odry 2006 (396,1 tys. zł) i środkami Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (1.733,8 tys. zł z przeznaczeniem na wyprzedzające prace archeologiczne).

(dowód: akta kontroli: str. 236-265)

Analiza płatności RZGW dokonanych w ramach Projektu w 2014 r. w łącznej kwocie 140.930,0 tys. zł²⁷ wskazuje, że poza dwoma przypadkami (łącznie 622,8 tys. zł)

¹⁹ Skala stosowana w raportach Inżyniera Kontraktu: od 1-małe prawdopodobieństwo, do 5-duże prawdopodobieństwo.

²⁰ W kwocie 268,9 mln zł, wskazanej w sprawozdaniu rocznym BKP za 2014 r.

²¹ Dane ze sprawozdania rocznego BKP za 2014 r.

²² W kwocie 64,0 mln zł (dane ze sprawozdania rocznego BKP za 2014 r.).

²³ Zwana dalej „Umową Pożyczki”.

²⁴ Zwanym dalej „MBOiR”.

²⁵ Kwota wydatkowana na koszty operacyjne od początku trwania projektu wyniosła 851, 7 tys. zł

²⁶ Bank Rozwoju Rady Europy.

²⁷ Próba wylosowana została przy użyciu programu Pomocnik kontrolera z zestawień wydatków dokonanych w 2014 r. Łączna wartość wylosowanych wydatków to kwota 140.143,4 tys. zł. Próba ta uzupełniona została w drodze doboru celowego o kwotę 786,5 tys. zł.

BWP zabezpieczyło środki finansowe w sposób umożliwiający terminową realizację zobowiązań wynikających z Projektu.

(dowód: akta kontroli: str. 356-373, 338-339)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności RZGW GL w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

BWP nie złożyło w RZGW GL zapotrzebowania na środki finansowe z wyprzedzeniem umożliwiającym przekazanie ich Gminie Lubomia w terminie uwzględniającym postanowienia umów tej Gminy z wykonawcami robót.

Na podstawie umowy zawartej przez RZGW GL z Gminą Lubomia 20 grudnia 2012 r. dotyczącej dofinansowania budowy infrastruktury drogowej i technicznej na terenie Nowej Wsi²⁸, Gmina Lubomia, w ramach realizacji Projektu, otrzymywała za pośrednictwem Regionalnego Zarządu środki finansowe na płatności dla wykonawców robót i konsultantów. Warunkiem otrzymania środków przez Gminę Lubomia było przedłożenie, a następnie zaakceptowanie przez RZGW GL faktur sporządzonych przez wykonawców i wniosków o płatność.

W przypadku dwóch wniosków o płatność zaliczkową złożonych przez Gminę Lubomia, RZGW GL przekazał tej Gminie środki finansowe po upływie terminu na dokonanie płatności wykonawcom, co było niezgodne z postanowieniami § 11 pkt 3 umowy zawartej z Gminą Lubomia, który zobowiązywał do przekazania jej środków w wysokościach i terminach uwzględniających postanowienia umów z wykonawcami. Dotyczyły to wniosków o płatność zaliczkową:

- wniosku nr 5 złożonego przez Gminę Lubomia 21 października 2014 r., obejmującego fakturę wykonawcy²⁹ na kwotę 871,2 tys. zł, której termin płatności przypadał 17 listopada 2014 r. Wniosek został sprawdzony pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez BWP 22 października 2014 r., natomiast zapłata nastąpiła w dwóch transzach: 14 listopada 2014 r. – 392,0 tys. zł i 24 listopada 2014 r. – 479,2 tys. zł;

- wniosku nr 1 złożonego przez Gminę Lubomia 21 października 2014 r., obejmującego fakturę wykonawcy³⁰ na kwotę 261,0 tys. zł, której termin płatności przypadał 15 listopada 2014 r. Wniosek został sprawdzony pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez BWP 22 października 2014 r., natomiast zapłata nastąpiła w dwóch transzach: 14 listopada 2014 r. – 117,5 tys. zł i 21 listopada 2014 r. – 143,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli: str. 356-373, 618-641, 655-658)

Kierownik Sekcji Finansowania i Raportowania Biura Wdrażania Projektu w obu przypadkach wyjaśnił, że środki Gminie Lubomia przekazane zostały w terminie określonym w § 11 pkt 4 ww. umowy, który stanowił, że RZGW dokonuje weryfikacji formalnej, rachunkowej i merytorycznej Wniosku o płatność oraz wystawia zlecenie płatności w terminie do 30 dni roboczych od daty otrzymania prawidłowo sporządzonego Wniosku o płatność.

(dowód: akta kontroli: str. 280-292)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż RZGW zobligowany jest do przestrzegania wszystkich zapisów umowy, w tym również § 11 pkt 3, który stanowi, że środki są przekazywane Gminie w wysokościach i terminach uwzględniających postanowienia umów z wykonawcami, zwłaszcza w sytuacji kiedy sprawdzenie wniosku pod względem merytorycznym i formalno-

²⁸ Zwanej dalej „umową zawartą z Gminą Lubomia”.

²⁹ nr FA/851/2014 z 15 października 2014 r.

³⁰ nr 002/10/2014/FVSM z 13 października 2014 r.

rachunkowym zostało przez RZGW GL dokonane w czasie umożliwiającym dotrzymanie wymogu określonego w ww. punkcie umowy. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Kierownik Sekcji Finansowania i Raportowania Biura Wdrażania Projektu, który składając do RZGW GL zapotrzebowanie na środki na drugą dekadę listopada 2014 r. wskazał dzień 2 grudnia 2014 r. jako termin płatności ww. faktur. Powyższe było przyczyną niezamówienia przez pracowników księgowości Regionalnego Zarządu środków w terminie umożliwiającym wywiązanie się z obowiązku wymienionego w § 11 pkt 3 ww. umowy.

(dowód: akta kontroli str. 751-752)

*Opis stanu
faktycznego*

1.5. 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 od 32 do 73 dni.

Czas oczekiwania na przekazanie ww. środków na rachunek RZGW GL licząc od momentu złożenia zapotrzebowania wynosił od 0 do 27 dni roboczych, przy czym w większości przypadków termin ten nie przekraczał 6 dni roboczych³¹. 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 605x i pochodziły z rezerwy celowej „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych”.

(dowód: akta kontroli: str. 261-265)

Z zapisów ewidencji księgowej konta 751 Koszty finansowe wynika, że RZGW GL w 2014 r. nie był obciążany odsetkami za zwłokę z tytułu płatności zobowiązań wobec kontrahentów.

(dowód: akta kontroli: str. 265-279, 293-295)

1.6. Według szacunków Inżyniera Kontraktu, całkowity koszt budowy suchego zbiornika przeciwpowodziowego (podkomponent A1) wyniesie około 1.160,0 mln zł, natomiast jako termin, w którym możliwe będzie zakończenie przedmiotowej inwestycji wskazał on dzień 22 kwietnia 2018 r. Tak więc w ocenie Inżyniera Kontraktu termin realizacji tej inwestycji przesunięty zostanie o 15 miesięcy w stosunku do harmonogramu robót wykonawcy z 13 listopada 2013 r., a jej wartość wzrośnie o 223,3 mln zł (o 23,8 %) w porównaniu do Planu finansowego realizacji Projektu z 22 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli: str. 172, 174, 680-683, 176)

1.7. W myśl art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³², zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki. W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2014 r. Dyrektor RZGW GL wskazał, że w ww. jednostce w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(dowód: akta kontroli: str. 296-301)

Na funkcjonujący system kontroli zarządczej w odniesieniu do Projektu składały się m.in.: obowiązujący Regulamin Organizacyjny³³ (w ramach którego wyodrębniono BWP i określono zadania BWP oraz poszczególnych kluczowych jego uczestników),

³¹ Na 44 wnioski o płatność, czas oczekiwania na środki jedynie w 6 przypadkach przekroczył 6 dni roboczych i wynosił: 7, 10, 11, 13 i 27 dni.

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³³ Wprowadzony zarządzeniem nr 4/2013 r. z 12 marca 2013 r., a następnie zarządzeniem nr 2/2014 z 17 marca 2014 r.

Polityka rachunkowości³⁴ (regulująca sposób ujmowania wydatków w ramach Projektu) oraz zakresy obowiązków poszczególnych pracowników biorących udział w realizacji projektu.

Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora RZGW GL nr 11/2011 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 i realizowanych zaleceń pokontrolnych i poaudytowych.

W latach 2013-2014 ani audytor, ani kontroler wewnętrzny nie przeprowadzali żadnych badań obejmujących realizację Projektu.

(dowód: akta kontroli: str. 306-335)

W badanym okresie prowadzony był przez Inżyniera Kontraktu bieżący monitoring i nadzór nad realizacją celów i zadań RZGW GL w zakresie realizacji 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 Inżynier Kontrakty sporządzał dla RZGW GL miesięczne raporty.

(dowód: akta kontroli str. 336-337)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności RZGW GL w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W obszarze kontroli zarządczej wprowadzono mechanizm, który poprzez uregulowanie w Polityce rachunkowości RZGW GL, miał za zadanie ograniczyć ryzyko błędnego zaliczania wydatków do środków trwałych w budowie, poprzez wskazanie sposobu ewidencjonowania środków trwałych w budowie, który jednakże nie został właściwie zastosowany. Kontrola NIK wykazała jednak, że niezależnie od tego czy wydatki miały charakter inwestycyjny czy też bieżący, ujmowane były jako środki trwałe w budowie na koncie 080 (szczegółowo opisano w punkcie 2.2. wystąpienia).

W obszarze kontroli zarządczej nie wprowadzono natomiast mechanizmów identyfikacji i ograniczenia ryzyk związanych z zachowaniem terminowości przekazywania środków finansowych Gminie Lubomia, tj. przed upływem terminu na dokonanie przez tę Gminę płatności wykonawcom (szczegółowo opisano w punkcie 1.4. wystąpienia).

W ocenie NIK, wystąpienie nieprawidłowości opisanych dalej w pkt 2 wystąpienia wskazuje na niewłaściwe zastosowanie mechanizmu, który miał ograniczyć ryzyko błędnego księgowania wydatków inwestycyjnych. Nieprawidłowości określone w pkt 1.4 wystąpienia wskazują, iż niezbędne jest uzupełnienie systemu kontroli zarządczej o mechanizm, który umożliwi ograniczenie ryzyka wystąpienia takich błędów.

*Opis stanu
faktycznego*

1.8. W 2014 roku RZGW GL nie prowadził i nie planował postępowań o udzielenie zamówień publicznych w ramach Projektu, które powinny być, zgodnie z Umową Pożyczki, przeprowadzone według wytycznych MBOiR.

(dowód: akta kontroli str. 726-748)

³⁴ Wprowadzona zarządzeniem nr 5/2014 z 10 kwietnia 2014 r.

2. Sprawozdania finansowe z realizacji Projektu i badanie wydatków Projektu z 2014 r.

Opis stanu faktycznego

2.1. Badaniem objęte zostały wydatki na łączną kwotę 140.930,0 tys. zł³⁵, tj. 86,3% wszystkich wydatków poniesionych przez BWP w ramach Projektu w 2014 r. (163.241,4 tys. zł), z tego 126.926,6 tys. zł stanowiły wydatki poniesione w ramach podkomponentu A1, 13.720,8 tys. zł – wydatki poniesione w ramach podkomponentu A2 i 282,6 tys. zł – wydatki poniesione w ramach podkomponentu A3. Zbadane wydatki były zgodne z celami i zasadami realizacji Projektu określonymi w Umowie Pożyczki i zostały prawidłowo (poza kwotą 163,7 tys. zł) ujęte w ewidencji księgowej. W odniesieniu do wydatków dotyczących usług konsultingowych w kwocie 118,9 tys. zł³⁶ kontrola wykazała, że pracownicy szczegółowo weryfikowali dokumentację przedkładaną przez konsultantów i rozliczali ich z wykonywanych zadań.

W wyniku badania dokumentów księgowych stwierdzono kompletność i poprawność kontroli bieżącej dowodów księgowych (w tym faktur, przejściowych świadectw płatności, dowodów zapłaty).

Struktura źródeł finansowania w odniesieniu do próby wylosowanych 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. 338-604)

W ramach dokumentacji zrealizowanych robót budowlanych, finansowanych w ramach podkomponentu A1, Wykonawca przedkładał Inżynierowi Kontraktu m.in. zbiorcze zestawienia zawierające przedmiary robót, rozliczenia miesięczne wykonanych robót i książki obmiarów, stanowiące podstawę, po ich weryfikacji, sporządzenia Przejściowych Świadectw Płatności³⁷. 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.

(dowód: akta kontroli str. 340-355, 672-678)

Do faktur za usługi konsultingowe finansowane w ramach podkomponentu A3 dołączano dokumenty zawierające rozliczenie świadczonych usług.

Rozliczenie usług konsultingowych³⁸ następowało na podstawie miesięcznych raportów odzwierciedlających czynności wykonane przez konsultanta, zatwierdzonych przez Pełnomocnika Dyrektora RZGW Gliwice ds. Zarządzania Komponentem A oraz rozliczeń wydatków zwrotnych, co było zgodne z Kontraktem nr 7/2013 na świadczenie usług konsultingowych w zakresie budowy wodnych w ramach Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry zawartym 2 kwietnia 2013 r.

Na potwierdzenie usług nadzoru budowlanego oraz wykonywania funkcji Inżyniera Kontraktu, przedkładano raporty miesięczne z rozliczeniem świadczonych usług

³⁵ W tym: wybrane losowo, przy zastosowaniu metody monetarnej (MUS), wydatki na łączną kwotę 140.143,5 tys. zł oraz dobrane celowo, tj. wynikające z wniosków o płatność przedkładanych przez Gminę Lubomia, wydatki na łączną kwotę 786,5 tys. zł.

³⁶ Rozliczanych w ramach podkomponentu A3).

³⁷ Zwanych dalej „PŚP”.

³⁸ świadczonych przez firmę „Hydrokons” Kraków.

i karty czasu pracy ekspertów ze szczegółowymi rozliczeniami wykonanych prac, co było zgodne z zapisami umowy na usługi konsultingowe zawartej 12 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 575-604, 666-671)

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.³⁹ o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych pn. „Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder)”. Wypłat dokonywano na podstawie decyzji odszkodowawczych Wojewody Śląskiego dotyczących nieruchomości położonych w gminie Lubomia (obręb Nieboczowy i Ligota Tworkowska), gminie Racibórz (obręb Płonia i Brzezie), w gminie Krzyżanowice (obręb Bieńkowice).

Ponadto, na podstawie umów sprzedaży zawieranych z osobami przesiedlanymi, RZGW nabywał nieruchomości rolne położone w obszarze czaszy zbiornika (obręb Bieńkowice i Tworków) w Gminie Krzyżanowice.

Postępowania odszkodowawcze w 2014 r. przebiegały w terminach zgodnych z harmonogramem ujętym w Planie Przesiedleń⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 424-574, 618-641, 666-671)

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

- budowę infrastruktury technicznej w zakresie dróg, kanalizacji deszczowej, sanitarnej i sieci wodociągowej dla „Nowej Wsi” w Gminie Lubomia,
- przebudowę sieci elektroenergetycznej SNI NN dla „Nowej Wsi” w Gminie Lubomia,
- świadczenie usług konsultingowych.

(dowód: akta kontroli str. 356-423, 618-641, 643, 654-658, 666-671)

RZGW GL, zgodnie z umową zawartą z Gminą Lubomia (za wyjątkiem dwóch przypadków opisanych na stronie 6 wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*), dokonywał płatności za refaktury wystawione przez Gminę Lubomia na podstawie przedłożonych faktur sporządzonych przez wykonawców robót i dołączonych do nich protokołów odbioru częściowego, kosztorysów powykonawczych zweryfikowanych przez Inżyniera Kontraktu, rozliczeń wykonawców (w tym książki obmiarów), po zatwierdzeniu przez upoważnione osoby wniosków o płatność zaliczkową. Zakres zrealizowanych robót budowlanych rozliczanych we wnioskach o płatność był zgodny z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami.

(dowód: akta kontroli str. 356-423, 643, 666-671, 679)

Wszystkie 10 wniosków o płatność zaliczkową przedłożonych w 2014 r. przez Gminę Lubomia, BWP sprawdziło pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym w terminie do 7 dni od daty ich wpływu, tj. w terminie określonym w § 11 pkt 4 umowy z Gminą Lubomia, który stanowił, że weryfikacji należy dokonać w terminie 30 dni roboczych od daty otrzymania prawidłowo sporządzonego wniosku o płatność. Daty zatwierdzenia wniosków o płatność przez BWP umożliwiały RZGW GL przekazanie środków finansowych Gminie Lubomia z zapewnieniem terminowej płatności przez tę Gminę wykonawcom, co przewidywała umowa z Gminą Lubomia.

(dowód: akta kontroli str. 356-423, 654-658)

³⁹ Decyzja Wojewody Śląskiego Nr 1/2012 z 26 listopada 2012 r., znak: IFXIII.7820.38.2012.

⁴⁰ Zwanym dalej „Planem RAP”.

2.2. Dane w zakresie wydatków poniesionych na realizację Projektu, wykazane w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2014 r., sporządzonym przez RZGW GL, były zgodne z zapisami na koncie wydatków 130.

(dowód: akta kontroli str. 684-695)

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

(dowód: akta kontroli str. 696-707)

BWP terminowo (tj. do 15 dnia następnego miesiąca) składało do BKP sprawozdania kwartalne z realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 708-713)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności RZGW GL w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Koszty operacyjne w kwocie 163,7 tys. zł w 2014 r.⁴¹ (0,1 % wszystkich wydatków poniesionych na realizację Projektu w 2014 r.) ujęte zostały na koncie 080 Środki trwałe w budowie, podczas gdy nie stanowią one nakładów zwiększających wartość środków trwałych w budowie, a następnie środków trwałych. 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.

Również Polityka rachunkowości RZGW GL określała, iż środki trwałe w budowie ewidencjonuje się według cen nabycia lub kosztu wytworzenia w wysokości ogółu kosztów pozostających w bezpośrednim związku z ich nabyciem lub wytworzeniem. W dokumencie tym nie przewidziano odstępstw od zasad ewidencjonowania wydatków inwestycyjnych określonych w ustawie o rachunkowości.

Stwierdzona nieprawidłowość jest konsekwencją wnioskowania przez RZGW GL o środki klasyfikowane w paragrafie inwestycyjnym, niezależnie od tego czy wydatki finansowane ww. środkami miały charakter majątkowy czy bieżący. Osoba odpowiedzialna za powyższą nieprawidłowość – Główna Księgowa Regionalnego Zarządu wyjaśniła, że: „Koszty ponoszone w związku z budową zbiornika są nakładami bezpośrednio i nierozłącznie związanymi z prowadzeniem tej inwestycji”, co skutkuje księgowaniem na koncie „080” Środki trwałe w budowie, wszystkich wydatków Projektu.

W ocenie NIK, fakt pokrywania wydatków ze środków Projektu nie stanowi uzasadnienia dla ujmowania wydatków nie mających charakteru inwestycyjnego na koncie „080”. 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. Po zakończeniu inwestycji wartość wytworzonego środka trwałego, tj. suchego zbiornika Racibórz Dolny, winna być określona bez kosztów

⁴¹ Kwota kosztów operacyjnych poniesionych od początku realizacji projektu wynosi 851,7 tys. zł.

operacyjnych ujmowanych dotychczas w ewidencji konta 080 Środki trwałe w budowie, gdyż nie mieszczą się one w kategorii kosztów ujętych w art. 28 ust. 1 pkt 1 i ust. 8 ustawy o rachunkowości.

Zdaniem NIK, składanie zapotrzebowania na środki w takim paragrafie klasyfikacji budżetowej w jakim powinny być realizowane wydatki, tj. w paragrafach wydatków bieżących, pozwoli uniknąć konieczności dokonywania korekt w momencie wyceniania nowego środka trwałego po zakończeniu inwestycji i zniweluje tą przyczynę błędów w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli: str. 190-193, 226, 236-244)

3. Realizacja wniosków pokontrolnych

W wystąpieniu NIK⁴² skierowanym do RZGW po kontroli przeprowadzonej w 2014 r. sformułowano trzy wnioski, z czego jeden – dotyczący publikowania w BIP wystąpień z kontroli przeprowadzonych przez Izbę - został w całości zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 714-716, 719-721)

Wniosek dotyczący podjęcia działań, które zapobiegną narastaniu opóźnień w realizacji Projektu został przyjęty do realizacji. W tym celu RZGW GL kierował pisma do Inżyniera Kontraktu i Wykonawcy obligujące do podjęcia niezwłocznych działań w celu zapobieżenia narastaniu opóźnień oraz organizował cykliczne spotkania poświęcone kluczowym problemom realizacji inwestycji. Pomimo tych działań termin zakończenia inwestycji jest nadal zagrożony. Budowa suchego zbiornika Racibórz Dolny, według obowiązującego harmonogramu winna się zakończyć do 9 stycznia 2017 r., natomiast z informacji przekazanych kontrolującą przez Inżyniera Kontraktu wynika, że szacowany przez IK termin zakończenia inwestycji to 22 kwietnia 2018 r.

Wniosek dotyczący wyeliminowania przypadków prowadzenia prac budowlanych bez zatwierdzonych projektów wykonawczych⁴³ i programów zapewnienia jakości⁴⁴ – tam gdzie dokumenty takie wymagane są kontraktem, nie został zrealizowany. Pomimo skierowania przez RZGW GL do Inżyniera Kontraktu pisma z pouczeniem, dotyczącym powyższego zagadnienia, w okresie od października 2014 r. do kwietnia 2015 r. wykonawca prowadził roboty obejmujące: 1) kolumny żwirowe na zaporze lewobrzeżnej i prawobrzeżnej i prawobrzeżnej (brak zatwierdzonych pw na wzmocnienie podłoża), (2) odhumusowanie podłoża zapór (brak pw i spzj na korpusy zapory), (3) przygotowanie podłoża pod korpusy zapór (brak pw. i spzj na korpusy zapór), (4) formowanie warstwy konstrukcyjno-dociskowej na odcinkach gdzie wykonano kolumny żwirowe (brak pw wzmocnienia podłoża i korpusów zapór), (5) wykonanie warstw nasypu hydrotechnicznego, bez zatwierdzonych projektów wykonawczych i szczegółowych planów zapewnienia jakości.

(dowód: akta kontroli str. 714-718, 722-725)

Pełnomocnik Dyrektora RZGW GL ds. Zarządzania Komponentem A wyjaśnił, iż prowadzenie robót w oparciu o projekty leżałoby w sprzeczności z realizacją zalecenia dotyczącego zapobieżenia narastaniu opóźnień w realizowanych robotach.

(dowód: akta kontroli str. 717-718)

NIK ponownie zwraca uwagę, że projekt wykonawczy – wymagany w przypadku ww. zakresów prac zapisami umowy zawartej z Wykonawcą oraz zapisami Szczegółowych Programów Zapewnienia Jakości - winien służyć zapewnieniu

⁴² Wystąpienie Pokontrolne nr P/14/117 z 29 września 2014 r.

⁴³ Zwanych dalej „pw”.

⁴⁴ Zwanych dalej „spzj”.

prawidłowej realizacji obiektu dzięki uzupełnieniu i uszczegółowieniu informacji zawartych w projekcie budowlanym w zakresie i stopniu niezbędnym m.in. do realizacji robót budowlanych. Powinien on stanowić jeden z wyznaczników jakości prac i podstawę odbioru robót. Zapobieżenie narastaniu opóźnień nie może stanowić przesłanki prowadzenia inwestycji z pominięciem tego elementu dokumentacji projektowej.

Wobec powyższego Izba zauważa, iż zawarty w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 29 września 2014 r. wniosek Izby dotyczący wyeliminowania przypadków prowadzenia prac budowlanych bez zatwierdzonych projektów wykonawczych i programów zapewnienia jakości – tam gdzie dokumenty takie wymagane są kontraktem nadal jest aktualny.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań, które zapobiegą 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 Kontroli⁴⁵, wnosi o:

1. **Ustalenie wartości suchego zbiornika Racibórz Dolny w kwocie zgodnej z art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości, tj. bez kosztów operacyjnych.**
2. **Zapewnienie zabezpieczenia środków finansowych w sposób umożliwiający przekazywanie ich Gminie Lubomia w sposób umożliwiający terminową realizację zobowiązań wynikających z Projektu.**
3. **Składanie zapotrzebowań na środki pieniężne na realizację Projektu, w podziale na paragrafy odpowiadające charakterowi wydatków.**
4. **Wdrożenie i stosowanie mechanizmów kontroli zarządczej pozwalających na ograniczenie ryzyk wystąpienia nieprawidłowości stwierdzonych w toku niniejszej kontroli NIK.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*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.

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

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 26 maja 2015 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Kontroler

Izabela Pilarek

Gł. specjalista kontroli państwowej