



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.008.01.2019

Pan Przemysław Dacą,  
Prezes  
Państwowego Gospodarstwa Wodnego  
Wody Polskie  
ul. Grzybowska 80/82  
00-844 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/106 Badanie sprawozdań finansowych projektów ochrony przeciwpowodziowej  
w dorzeczach Odry i Wisły

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach <sup>1</sup> , ul. Sienkiewicza 2 44-100 Gliwice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Daca, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie <sup>2</sup> , od 17 stycznia 2018 r.  W okresie objętym kontrolą powyższą funkcję poprzednio pełnił Mariusz Gajda, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska – Pełnomocnik ds. Organizacji Wód Polskich, do 16 stycznia 2018 r.  (akta kontroli tom I, str. 9)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania w zakresie finansowania zadań Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry <sup>3</sup> . 2. Prawdliwość wydatkowania środków Projektu, weryfikacji dokumentów potwierdzających operacje finansowe oraz ujęcia w ewidencji księgowej.
Okres objęty kontrolą	Rok 2018, z uwzględnieniem zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeśli miały one wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Joanna Paliga, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKA/79/2019 z dnia 13 marca 2019 r. 2. Aleksander Małysz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKA/78/2019 z dnia 13 marca 2019 r. 3. Stanisław Tarnowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKA/100/2019 z dnia 10 kwietnia 2019 r. 4. Jacek Kordanowski, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr LKA/94/2019 z dnia 3 kwietnia 2019 r.  (akta kontroli tom I, str. 1-8)

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Badanie próby wydatków na łączną kwotę 205.503.669,22 zł (97,0% wydatków poniesionych w 2018 r. na realizację Projektu), udokumentowanych 36 dowodami księgowymi wykazało, że usługi i roboty budowlane zrealizowano zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcami, dowody księgowe poddano rzetelnej kontroli bieżącej, zobowiązania uregulowano w kwotach wynikających z umów/ugód

<sup>1</sup> Dalej: RZGW GL.

<sup>2</sup> Dalej: PGW WP.

<sup>3</sup> Dalej: Projekt.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489; dalej: ustawa o NIK.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

zawartych z wykonawcami/podwykonawcami, a poniesione wydatki rzetelnie ujęto w ewidencji księgowej oraz sprawozdaniach finansowych z realizacji Projektu przekazywanych do Biura Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu<sup>6</sup>.

W RZGW GL podejmowano działania w celu zabezpieczenia i uruchomienia środków na finansowanie realizacji Projektu, jednakże w 2018 r., niemniej jednak, w porównaniu do roku poprzedniego, wydłużył się czas oczekiwania na ich wpływ.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieterminowym uregulowaniu zobowiązań wynikających z dwóch z 36 zbadanych dowodów księgowych i nieuzyskaniu pisemnej zgody kontrahentów na prolongatę terminów płatności. Nieprawidłowość ta, z uwagi na brak negatywnych następstw, nie miała istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

NIK zwraca równocześnie uwagę na fakt, że aktualne zaawansowanie rzeczowe i finansowe Projektu w powiązaniu z dużą skalą zmian kadrowych w Biurze Wdrażania Projektu Zbiornik Racibórz Dolny<sup>(1)</sup>, funkcjonującego w strukturze RZGW GL, niosą za sobą ryzyko niedotrzymania zakładanych terminów ukończenia inwestycji.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Działania w zakresie finansowania zadań Projektu**

##### **1.1 Plan wydatków oraz zaawansowanie finansowe zadań Projektu**

Opis stanu faktycznego

Zadania RZGW GL związane z realizacją Projektu, wykonywane były przez BWP.

RZGW GL wydatkował na realizację Projektu środki w ramach komponentu A – Polder Racibórz, na który składały się następujące podkomponenty:

- A1 – Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny;
- A2 – Pozyskanie prawa dysponowania gruntami pod planowaną inwestycję<sup>8</sup>;
- A3 – Projekt i nadzór budowlany.

(akta kontroli tom II, str. 90-91)

Dla komponentu A w planie finansowym Projektu na 2018 r. pierwotnie założono wydatki w łącznej kwocie 236.700.375,00 zł, którą w trakcie roku zmniejszono *per saldo* do 211.924.994,87 zł, tj. do faktycznego poziomu realizacji zadań, i tak:

- w zakresie podkomponentu A1 zwiększono kwotę wydatków z planowanych pierwotnie 207.466.000,00 zł do 212.446.773,00 zł<sup>9</sup>, a następnie zmniejszono do 191.063.458,31 zł<sup>10</sup> i 189.139.291,60 zł<sup>11</sup>;
- w zakresie podkomponentu A2 zmniejszono kwotę wydatków z 12.940.600,00 zł do 11.384.336,19 zł<sup>12</sup> i 9.634.009,69 zł<sup>13</sup>, co wynikało z konieczności

<sup>6</sup> Dalej: BKP.

<sup>(1)</sup> Dalej: BWP.

<sup>7</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> W ramach tego podkomponentu realizowane były również inwestycje w zakresie infrastruktury Nowej Wsi.

<sup>9</sup> Po I kwartale 2018 r.

<sup>10</sup> Po III kwartale 2018 r.

<sup>11</sup> Na koniec roku.

przesunięcia części robót z 2018 r. na kolejny rok, w związku z realizacją robót dodatkowych (budowa ciągów drenaży, nieprzewidziana na etapie opracowywania dokumentacji warunków gruntowo-wodnych);

- w zakresie podkomponentu A3 zmniejszono kwotę wydatków z 16.293.775,00 zł do 13.763.913,56 tys. zł<sup>14</sup> i 13.151.693,58 zł, co wynikało z mniejszego zakresu usług Inżyniera Kontraktu.

(akta kontroli tom II, str. 92-102)

W 2018 r. RZGW GL wydatkował na realizację Projektu 211.924.994,87 zł, tj. 100,0% kwoty ujętej w planie finansowym Projektu po zmianach, z tego:

- w ramach podkomponentu A1 – 189.139.291,60 zł na roboty budowlane;
- w ramach podkomponentu A2 – 9.634.009,69 zł, z tego: 7.440.798,42 zł na roboty budowlane, 1.251.502,32 zł na usługi nadzoru budowlanego (łącznie z pełnieniem funkcji Inżyniera Kontraktu i usługami zarządzania kontraktem w ramach „Budowy infrastruktury gminnej”), 580.729,74 zł na wyposażenie budynków komunalnych, 236.271,71 zł na wypłatę odszkodowań oraz 124.707,50 zł na pozostałe wydatki<sup>15</sup>;
- w ramach podkomponentu A3 – 13.151.693,58 zł, z tego: 13.087.283,79 zł na usługi nadzoru budowlanego (łącznie z pełnieniem funkcji Inżyniera Kontraktu i usługami zarządzania Kontraktem w ramach „Budowy suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny”), usługi sprawowania nadzoru autorskiego (w zakresie stwierdzania w toku wykonywania robót budowlanych zgodności ich realizacji z zatwierdzonym projektem budowlanym) i usługi konsultingowe<sup>16</sup> oraz 64.409,79 zł z tytułu kosztów operacyjnych<sup>17</sup>.

(akta kontroli tom II, str. 90, 299-309)

Poniesione w 2018 r. wydatki sfinansowane zostały według źródeł wskazanych w planie finansowym Projektu (pożyczka MBOiR, kredyt Banku Rozwoju Rady Europy<sup>18</sup>, środki budżetu państwa oraz środki Funduszu Spójności wraz ze współfinansowaniem krajowym w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020<sup>19</sup>) i zostały w całości wykazane w dokumencie pn. *Wykaz zobowiązań za 2018 r.* (sprawozdanie finansowe z realizacji Projektu sporządzane przez BWP), stanowiącym wkład BWP do *Raportu rocznego za 2018 r. z realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry*.

(akta kontroli tom II, str. 89-90, 93-97, 299-309)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., zaawansowanie finansowe zadań Projektu, realizowanych przez RZGW GL w zakresie komponentu A, wynosiło 1.205.748,8 tys. zł, tj. 63,5% kwoty zaplanowanej na ten cel (1.898.540,0 tys. zł), z tego:

- w ramach podkomponentu A1 – 913.176,8 tys. zł, tj. 58,6% kwoty zaplanowanej na ten cel (1.558.160,0 tys. zł);

---

<sup>12</sup> Po III kwartale 2018 r.

<sup>13</sup> Na koniec roku.

<sup>14</sup> Po III kwartale 2018 r.

<sup>15</sup> M.in. na wykonanie operatów szacunkowych i wypisy z rejestru gruntów.

<sup>16</sup> M.in. w zakresie obsługi prawnej, ochrony środowiska.

<sup>17</sup> M.in. kosztów tłumaczenia dokumentów, zakupu materiałów biurowych (tonerów), naprawy sprzętu biurowego, usług pocztowych, delegacji.

<sup>18</sup> Dalej: BRRE.

<sup>19</sup> Dalej: POliŚ.

- w ramach podkomponentu A2 – 212.319,4 tys. zł, tj. 92,3% kwoty zaplanowanej na ten cel (230.040,0 tys. zł);
- w ramach podkomponentu A3 – 80.252,6 tys. zł, tj. 72,7% kwoty zaplanowanej na ten cel (110.340,0 tys. zł).

W roku 2018 nastąpiło zwiększenie planu wydatków Projektu o 3.000,0 tys. zł (z budżetu państwa) na realizowane w ramach podkomponentu A3 usługi konsultantów.

(akta kontroli tom II, str. 90, 101, 125-126, 176-180)

Według stanu na 31 grudnia 2018 r., wskaźniki postępu finansowego i rzeczowego<sup>20</sup> zadań realizowanych w ramach podkomponentu A1 przedstawiały się następująco:

- A1-1 – budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (kontrakt o wartości 987.881,1 tys. zł) – zawansowanie finansowe w oparciu o Przejściowe Świadczenia Płatności oraz zapłacone faktury wyniosło 57,4%, a zaawansowanie rzeczowe (po zinwentaryzowaniu przez Inżyniera Kontraktu wykonanych robót) – 58,4%<sup>21</sup> i nie zmieniło się od października 2016 r., kiedy odstąpiono od umowy z poprzednim Wykonawcą;
- A1-4 – dokończenie budowy suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (kontrakt o wartości brutto 900.436,8 tys. zł<sup>22</sup>) – zaawansowanie finansowe wyniosło 30,8%<sup>23</sup>, a zaawansowanie rzeczowe – 27,8%<sup>24</sup>;
- A1-5 – zakończenie budowy przepustów grawitacyjnych w km 7+506; 8+795 zapory prawobrzeżnej oraz odprowadzenia wody ze zlewni Lubomia (kontrakt o wartości 1.081,8 tys. zł) – zadanie w całości zostało włączone do kontraktu A1-4;
- A1-8 – Rów Tworkowski – zabezpieczenie skarp rowu, wykonanie ubezpieczenia docelowego (kontrakt o wartości 13.282,6 tys. zł) – zawansowanie finansowe i rzeczowe wyniosło 100,0%<sup>25</sup>.

Kontrakty: A1-9 – budowa upustu do Odry Miejskiej (kontrakt o wartości 2.373,0 tys. zł), A1-11 – wzmocnienie podłoża poprzez wykonanie kolumn żwirowych oraz realizację pierwszego etapu nasypów dociażających, prac towarzyszących i projektowych (kontrakt o wartości 92.947,1 tys. zł), A1-12 – finalizacja prac na Zpleczu Eksploatacyjnym (kontrakt o wartości 454,6 tys. zł), A1-13 – rozbiórka budynków, ogrodzeń, placów utwardzonych, szamb oraz studni gospodarskich we wsiach Nieboczowy i Ligota Tworkowska wraz z wykonaniem projektów wykonawczych tych rozbiórek (kontrakt o wartości 2.896,2 tys. zł<sup>26</sup>) zostały zakończone w 2017 r., a ich zawansowanie finansowe i rzeczowe wyniosło 100,0%.

(akta kontroli tom II, str. 1-20, 67-72, 78-83)

<sup>20</sup> Na podstawie Monitoringu Postępu Robót Budowlanych (CMS).

<sup>21</sup> Wzrost zaawansowania rzeczowego w stosunku do danych z Monitoringu Postępu Robót Budowlanych (CMS) z 31 października 2016 r. (po odstąpieniu od Kontraktu w dniu 14 października 2016 r.) wynikał ze zinwentaryzowania przez Inżyniera Kontraktu wykonanych robót.

<sup>22</sup> Wartość kontraktu została zmniejszona o kwotę 3.429,0 tys. zł w wyniku podpisania aneksu nr 2, dotyczącego m.in. wykorzystania materiału z makroniwelacji do zabudowy w obiekty inżynierskie zbiornika.

<sup>23</sup> W grudniu 2017 r. została wypłacona Wykonawcy zaliczka w kwocie 90.386,6 tys. zł.

<sup>24</sup> Na dzień 30 kwietnia 2019 r. zaawansowanie rzeczowe wyniosło 41,9%, a zaawansowanie finansowe 39,1%.

<sup>25</sup> Wykonawca zakończył roboty w dniu 30 listopada 2017 r. W porozumieniu zawartym z zamawiającym w dniu 19 grudnia 2017 r. zobowiązał się do usunięcia usterek w terminie do 31 marca 2018 r. Cel zadania zrealizowano przy niepełnym zakresie wykonanych robót (wystąpiła kolizja miejsca wykonywania tych robót z miejscem realizacji robót w ramach kontraktu A1-4). Wykonawca do dnia 31 marca 2018 r. zakończył wszystkie roboty poprawkowe.

<sup>26</sup> W Aneksach do kontraktu nr 1, 2 i 3 zwiększono wartość Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej, odpowiednio o: 471,0 tys. zł, 622,8 tys. zł i 555,6 tys. zł.

W 2018 r. prace w ramach podkomponentu A2 (zadanie A2-4) realizowane były na podstawie umów z Gminą Lubomia z 20 grudnia 2012 r. o finansowanie budowy infrastruktury drogowej i technicznej na terenie Nowej Wsi oraz z 27 marca 2013 r. o finansowanie budowy infrastruktury gminnej na terenie Nowej Wsi. Zadanie to zostało podzielone na pięć podzadań, na które Gmina zawarła w lipcu 2016 r. odrębne umowy z wykonawcami. Według stanu na 31 grudnia 2018 r., wskaźniki postępu finansowego i rzeczowego podzadań realizowanych w ramach zadania A2 -4 przedstawiały się następująco<sup>27</sup>:

- A2-4\_Z1 – budowa budynku Wiejskiego Domu Kultury z Remizą OSP z zadaniem terenowym i rynkiem z placem wodnym, budynku Wiejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, parku wraz z obiektami, ścieżek rowerowych i infrastruktury technicznej (kontrakt o wartości 16.859,3 tys. zł) – zaawansowanie rzeczowe na podstawie książki obmiarów – 95,1%, postęp na podstawie zaakceptowanego dokumentu odbiorowo-rozliczeniowego – 95,0% i postęp na podstawie zapłaconych faktur – 91,7 %<sup>28</sup>;
- A2-4\_Z3 – budowa wyspy w parku (kontrakt o wartości 799,2 tys. zł) zaawansowanie rzeczowe na podstawie książki obmiarów – 88,5%, postęp na podstawie zaakceptowanego dokumentu odbiorowo-rozliczeniowego – 88,5% i postęp na podstawie zapłaconych faktur – 88,52 %<sup>29</sup>;
- A2-4\_Z4 – budowa boiska do piłki nożnej z układem ogrodzeń, piłkochwyłów i trybunami zadaszonymi oraz budowa boiska wielofunkcyjnego (kontrakt o wartości 5.273,9 tys. zł) – zaawansowanie rzeczowe i finansowe wyniosło 100,0 %.

W lutym 2018 r. zawarto, w ramach zadania A2-6 – dostawa wyposażenia dodatkowego dla budynków komunalnych w Nieboczowach (Wiejskiego Domu Kultury), 10 kontraktów o łącznej wartości 772,8 tys. zł (z terminami realizacji poszczególnych podzadań od 22 marca do 15 maja 2018 r.). Według stanu na 31 grudnia 2018 r., zaawansowanie rzeczowe i finansowe tego zadania wyniosło 100,0%. Pozostałe zadania/podzadania w ramach podkomponentu A2 zostały zakończone w latach poprzednich.

(akta kontroli tom II, str. 21-62, 76, 83-87, 409-410)

Według stanu na dzień 8 maja 2019 r., szacowane roszczenia zamawiającego wobec poprzedniego Wykonawcy wynosiły 674.784,6 tys. zł<sup>30</sup>.

Wartość roszczeń poprzedniego Wykonawcy wobec PGW WP wynosiła (według pozwu złożonego do Sądu Arbitrażowego przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie w dniu 31 lipca 2018 r.) 431.590,8 tys. zł (w tym odsetki naliczone do dnia złożenia pozwu). Ponadto, roszczenia obejmowały (nieuwzględnione w powyższej kwocie) odsetki od dnia następnego po dniu złożenia pozwu.

RZGW GL i spółka, która posiadała nieruchomości na terenie budowy zbiornika, posiadały roszczenia wzajemne. W 2011 r. zawarły przedwstępną umowę sprzedaży przez spółkę prawa użytkownika wieczystego i prawa własności budynków związanych z nieruchomością za kwotę 916,9 tys. zł, z czego spółce wypłacono zaliczkowo 450,0 tys. zł. Wojewoda Śląski natomiast ustalił w listopadzie 2016 r. odszkodowanie z tytułu wygaśnięcia prawa użytkownika wieczystego

<sup>27</sup> Dane przedstawiono na podstawie Monitoringu Postępu Robót Budowlanych (CMS).

<sup>28</sup> Termin realizacji umowy przedłużono do 31 grudnia 2018 r. W I kwartale 2019 r. w dalszym ciągu trwały roboty budowlane w ramach tego podzadania.

<sup>29</sup> Termin realizacji umowy przedłużono do 31 grudnia 2018 r. Roboty zostały zakończone i odebrane.

<sup>30</sup> Na którą składają się roszczenia PGW WP nieskompensowane z zabezpieczenia zwrotu zaliczki, z zabezpieczenia wykonania oraz z kwot należnych Wykonawcy.

w wysokości 224,8 tys. zł, tj. w kwocie niższej od kwoty ustalonej w powyższej umowie (wyplacone spółce 2 marca 2018 r.). Spółka wystąpiła 7 grudnia 2015 r. z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa – RZGW GL o zawarcie umowy przyrzeczonej lub ewentualnie zapłatę odszkodowania (kwota wpisu 712,4 tys. zł), natomiast Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej pozwała spółkę o zwrot zaliczki (postępowanie w toku).

(dowód: akta kontroli tom II, str. 98-100, 102-103, 127-128, 350-352)

Do 8 maja 2019 r. z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora, wynikającej z art. 647<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>31</sup>, RZGW GL zawarł na rzecz 21 podwykonawców poprzedniego Wykonawcy 43 umowy o łącznej wartości 30.062,6 tys. zł, z czego w 2018 r. zapłacił 2.094,0 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki zapłaty odsetek z tytułu nieterminowej zapłaty zobowiązań z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora. Według stanu na 8 maja 2019 r. w trakcie procedowania znajdowały się roszczenia pięciu podwykonawców o łącznej wartości 692,2 tys. zł.

W wyniku badania ośmiu umów (wszystkich zawartych w 2018 r.) ustalono, że objęte nimi roszczenia przekazywane były do Inżyniera Kontraktu, który dokonywał analizy ich wysokości i zasadności oraz rekomendował kwotę, jaka powinna zostać zapłacona. Ponadto, obligował zamawiającego do wykonania czynności weryfikacyjnych, które były realizowane przed zawarciem umowy i wypłatą roszczenia.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 103, 129-133)

RZGW GL zabezpieczył na 2019 r.<sup>32</sup> środki na przewidywane koszty postępowania arbitrażowego przez Sąd Arbitrażowy przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie w wysokości 5.000,0 tys. zł<sup>33</sup>.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 153-160)

## **1.2 Finansowanie Projektu, zapotrzebowanie na środki i ich uruchamianie**

Opis stanu  
faktycznego

Łączną wartość zadań komponentu A oszacowano na kwotę 1.895.540,0 tys. zł. Ich finansowanie zabezpieczono z następujących źródeł: 283.600,0 tys. zł ze środków pożyczki MBOiR; 489.840,0 tys. zł ze środków kredytu BRRE; 947.680,0 tys. zł ze środków Funduszu Spójności UE wraz ze współfinansowaniem krajowym; 41.600,0 tys. zł ze środków NFOŚiGW; 9.280,0 tys. zł ze środków Programu Odra 2006; 123.540,0 tys. zł z pozostałych środków krajowych<sup>34</sup>. W grudniu 2018 r. zwiększono planowane wydatki ze środków krajowych w podkomponencie A3 o 3.000,0 tys. zł.

(akta kontroli tom II, str. 161-178)

Od początku realizacji Projektu wydatkowano kwotę 1.205.748,8 tys. zł z następujących źródeł: MBOiR – 250.228,7 tys. zł; BRRE – 382.596,5 tys. zł; Fundusz Spójności UE wraz ze współfinansowaniem krajowym – 420.865,5 tys. zł; NFOŚiGW – 41.600,0 tys. zł; Program Odra 2006 – 9.280,0 tys. zł; pozostałe środki krajowe – 101.178,1 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 179-180)

<sup>31</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.; dalej: ustawa Kodeks cywilny.

<sup>32</sup> Zgoda Prezesa PGW WP nr 16/SW/2019 z 6 lutego 2019 r. w sprawie zabezpieczenia środków na wydatki 2019 r. finansowane z przychodów własnych.

<sup>33</sup> W tym 3.000,0 tys. zł – 3.500,0 tys. zł na opłatę rejestracyjną i arbitrażową.

<sup>34</sup> Według dokumentu pn. *Inżynieria Finansowa Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry* z grudnia 2017 r.

Zaplanowane i zrealizowane wydatki w podziale na źródła finansowania przedstawiały się następująco:

- na realizację podkomponentu A1 zaplanowano i zabezpieczono 1.558.160,0 tys. zł, z tego: 109.600,0 tys. zł z pożyczki MBOiR, 457.440,0 tys. zł z kredytu BRRE, 947.680,0 tys. zł z Funduszu Spójności UE wraz ze współfinansowaniem krajowym; 41.600,0 tys. zł ze środków NFOŚiGW; 1.840,0 tys. zł z pozostałych środków krajowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., z powyższych źródeł wydatkowano, odpowiednio: 98.663,3 tys. zł; 350.196,5 tys. zł; 420.865,5 tys. zł; 41.600,0 tys. zł; 1.851,5 tys. zł (łącznie 913.176,8 tys. zł);
- na realizację podkomponentu A2 zaplanowano i zabezpieczono kwotę 230.040,0 tys. zł, z tego: 121.000,0 tys. zł z pożyczki MBOiR; 9.280,0 tys. zł ze środków Programu Odra 2006; 99.760,0 tys. zł ze środków krajowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., z powyższych źródeł wydatkowano, odpowiednio: 112.170,8 tys. zł; 9.280,0 tys. zł; 90.868,6 tys. zł (łącznie 212.319,4 tys. zł);
- na realizację podkomponentu A3 zaplanowano i zabezpieczono kwotę 110.340,0 tys. zł, z tego: 53.000,0 tys. zł z pożyczki MBOiR; 32.400,0 tys. zł z kredytu BRRE; 24.940,0 tys. zł ze środków krajowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., z powyższych źródeł wydatkowano, odpowiednio: 39.394,7 tys. zł; 32.400,0 tys. zł; 8.457,9 tys. zł (łącznie 80.252,6 tys. zł).

(akta kontroli tom II, str. 179-180)

Na realizację zadań komponentu A w 2018 r. zaplanowano pierwotnie kwotę 236.700,4 tys. zł, z tego: 14.373,1 tys. zł z pożyczki MBOiR; 12.096,9 tys. zł z kredytu BRRE; 202.466,0 tys. zł ze środków Funduszu Spójności UE wraz ze współfinansowaniem krajowym<sup>35</sup>; 7.764,4 tys. zł z pozostałych środków krajowych. Po zmianach plan wydatków wynosił 211.925,0 tys. zł i odpowiadał faktycznej realizacji Projektu. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. z powyższych źródeł wydatkowano odpowiednio: 11.976,8 tys. zł (83,3% pierwotnego planu wydatków z pożyczki MBOiR); 6.703,3 tys. zł (55,4% pierwotnego planu wydatków z kredytu BRRE); 182.095,2 tys. zł (89,9% pierwotnego planu wydatków ze środków Funduszu Spójności UE wraz ze współfinansowaniem krajowym); 11.149,7 tys. zł (143,6% pierwotnego planu wydatków z pozostałych środków krajowych) – łącznie 211.925,0 tys. zł.

(akta kontroli tom II, str. 92-97, 399-400)

W 2018 r. przestrzegano procedur w zakresie finansowania zadań Projektu, zawartych w dokumencie pn. *Przepływy finansowe w Projekcie ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry* (obowiązującym od stycznia 2018 r.) oraz dokumencie pn. *Errata do dokumentu „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry”* (obowiązującym od października 2018 r.).

(akta kontroli tom III, str. 14-23)

---

<sup>35</sup> Na pytanie: „Czy w pana ocenie istnieje ryzyko utraty dofinansowania Projektu ze środków unijnych? Jeżeli tak, proszę o wskazanie przyczyn lub potencjalnych przyczyn wystąpienia takiego ryzyka” Dyrektor RZGW GL wyjaśnił: „Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach prowadzi inwestycję według zasad i procedur określonych dla przedmiotowego projektu. Zgodnie z realizowanymi działaniami po stronie Zamawiającego nie ma podstaw aby twierdzić, iż działania PGW WP mogły przyczynić się do utraty środków unijnych”.

W 2018 r. czas oczekiwania na zawnioskowane przez RZGW GL środki finansowe wydłużył się w porównaniu do roku poprzedniego. W 2018 r. okres oczekiwania na wydanie przez dysponentów funduszy decyzji uruchamiającej środki pożyczki i kredytu oraz środki towarzyszące budżetu państwa, wynosił od 35 do 61 dni, średnio 49 dni (w 2017 r. od 18 do 68 dni, średnio 42,5 dnia), a okres oczekiwania na wpływ środków – od 65 do 81 dni (licząc od dnia złożenia wniosku przez RZGW GL do BKP). Okres od dnia wydania decyzji do wpływu środków wynosił w 2018 r. od 15 do 30 dni, podczas gdy w 2017 r. okres ten wynosił maksymalnie 12 dni.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 181-204)

Środki UE w ramach POLiŚ wpłynęły na rachunek RZGW GL po 14 i 30 dniach od złożenia wniosku<sup>36</sup>.

(akta kontroli tom II, str. 205-298)

W 2018 r. w większości przypadków środki na realizację zadań komponentu A zostały zabezpieczone terminowo i we właściwej wysokości, co stwierdzono w wyniku badania próby wydatków w łącznej kwocie 205.503.669,22 zł, udokumentowanych 36 dowodami księgowymi, opisanego w dalszej części wystąpienia (pkt 2). Badanie wykazało, iż wskutek braku wpływu na rachunek RZGW GL zawnioskowanych środków, zaistniała konieczność uzgodnienia z kontrahentami zmiany terminu płatności wynikających z czterech faktur. W każdym z tych przypadków środki zawnioskowano z wyprzedzeniem od 13 do 56 dni (w przypadku środków z pożyczki MBOiR i z budżetu państwa) oraz co najmniej cztery dni (w przypadku środków w ramach POLiŚ) w stosunku do dnia wpływu faktury.

(akta kontroli tom II str. 104, tom III, str. 12-23, 51-62, 76-87, 230-238, 314-335)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., na rachunkach do obsługi Projektu znajdowało się łącznie 2.264.958,60 zł, z tego:

- 2.264.958,00 zł na rachunku do obsługi środków pożyczki MBOiR i kredytu BRRE oraz środków budżetu państwa (zwrócone 9 stycznia 2019 r.), z tego: 794.974,48 zł z pożyczki MBOiR, 663.635,82 zł z kredytu BRRE i 806.347,70 zł z budżetu państwa;
- 0,60 zł na rachunku do obsługi środków z rezerwy celowej (zwrócone na rachunek Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej 10 stycznia 2019 r.). Środki te stanowiły współfinansowanie w ramach POLiŚ.

(akta kontroli tom II, str. 201, 244, 322-325)

### 1.3 Plan zamówień publicznych

Opis stanu  
faktycznego

W 2018 r. obowiązywał Plan Realizacji Zamówień dla Projektu (*Procurement Plan*), opracowany 3 listopada 2017 r. przez BKP (nie wystąpiły okoliczności powodujące konieczność jego aktualizacji).

(akta kontroli tom I, str. 210-211, 221-228)

W 2018 r., w związku z realizacją Projektu, RZGW GL przeprowadził jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, tj. postępowanie według procedury *Shopping* dotyczące zamówienia na *Zakup i dostawę artykułów*

<sup>36</sup> Środki budżetu państwa współfinansujące POLiŚ były przekazywane na rachunek RZGW GL z przeznaczeniem na realizację wszystkich aktualnych projektów (bez podziału na poszczególne projekty). Ponadto, środki na realizację Projektu w wysokości 46.313,0 tys. zł zostały przyznane z rezerwy celowej na wniosek Ministra Inwestycji i Rozwoju decyzją z 7 grudnia 2018 r., a na rachunek RZGW GL wpłynęły 13 grudnia 2018 r.

biurowych, piśmienniczych i papierniczych do Biura Wdrażania Projektu - Zbiornik Racibórz Dolny (wartość szacunkowa: 5.702,00 zł<sup>37</sup>). Postępowanie to przeprowadzono zgodnie z procedurami Banku Światowego<sup>38</sup>. Skierowano zapytanie ofertowe do trzech oferentów. Wpłynęła jedna oferta na kwotę 3.904 zł. Realizacja zamówienia nastąpiła w dniu 12 kwietnia 2018 r. Zamówienie to, ze względu na zakres i wartość, nie podlegało ujęciu w Planie Realizacji Zamówień dla Projektu.

(akta kontroli tom I, str. 229-261)

#### **1.4 Kontrola zarządcza w ramach Projektu oraz zagrożenia, ryzyka i problemy związane z jego realizacją**

Opis stanu faktycznego

W 2018 r. wdrożono następujące wewnętrzne regulacje, składające się na system kontroli zarządczej: Regulamin Organizacyjny BWP<sup>39</sup> (w ramach którego określono zadania poszczególnych komórek organizacyjnych, kluczowych dla realizacji Projektu), Politykę Rachunkowości<sup>40</sup> oraz *Zasady dotyczące ewidencji i rozliczania zadań finansowanych w wykorzystaniem środków pomocowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020*<sup>41</sup> (regulujące sposób ujmowania w ewidencji księgowej wydatków związanych z realizacją Projektu).

Z dniem 21 września 2018 r. zaprzestał świadczenia usług na rzecz PGW WP Konsultant BKP ds. Zarządzania Komponentem A – Pełnomocnik Dyrektora RZGW GL ds. Realizacji Komponentu A., do którego zadań należało m.in.: kierowanie BWP i zapewnienie sprawnego funkcjonowania od strony organizacyjno-technicznej, organizacja działalności w sposób zapewniający wykonanie zadań, koordynacja pracy zespołów i stanowisk, nadzór nad sporządzaniem i zatwierdzanie sprawozdań i raportów monitorujących realizację Projektu, zatwierdzanie Harmonogramów Realizacji Projektu, Planów Płatności i Harmonogramów Rzeczowo-Finansowych, nadzór nad opiniowaniem Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, udział w pracach komisji przetargowych, niezwłoczne informowanie Dyrektora RZGW GL o istniejących lub przewidywanych zagrożeniach mających wpływ na wykonanie Projektu oraz przedkładanie propozycji działań naprawczych. Z dniem 3 grudnia 2018 r. Dyrektor RZGW GL usunął ww. stanowisko z Regulaminu Organizacyjnego BWP<sup>42</sup>, a powyższe zadania przekazał Kierownikowi BWP. W piśmie z dnia 3 grudnia 2018 r., skierowanym przez Dyrektora Projektu do Dyrektora RZGW GL podano: „Na obecnym etapie realizacji budowy (...) nie występuje konieczność funkcjonowania takiego konsultanta”.

(akta kontroli tom I, str. 13-113, 480-487; tom II, str. 401-402)

Dyrektor RZGW GL wyjaśnił: „Wylimitowano sytuację, w której dotychczas Konsultant BKP posiadał kompetencję i decyzyjność o zdecydowanie większym zakresie aniżeli Kierownik BWP. Przy czym należy zaznaczyć, iż konsultant BKP nie był pracownikiem PGW WP. (...) Zalecono przekazywanie codziennych raportów Wykonawcy oraz raportów Inżyniera Kontraktu bezpośrednio do Dyrektora RZGW Gliwice celem monitorowania statusu robót oraz zasobów kadrowych wykonawcy. Efekt: możliwość bieżącego monitoringu pracy Wykonawcy, szczególnie pod kątem

<sup>37</sup> Szacunkową wartość zamówienia oraz wartość złożonej oferty podano w kwotach brutto.

<sup>38</sup> Zawartymi w dokumencie pn. *Zamówienia towarów, robót i usług niekonsultingowych realizowane przez pożyczkobiorców Banku Światowego w ramach pożyczek MBOiR oraz kredytów i grantów MSR (Guidelines Procurement Under IBRD Loans And IDA Credit)*.

<sup>39</sup> Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora RZGW GL nr 1/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r., zmieniony instrukcją wewnętrzną Dyrektora RZGW GL nr 15/2018 z dnia 3 grudnia 2018 r.

<sup>40</sup> Wprowadzona zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 58/2018 z dnia 3 grudnia 2018 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.

<sup>41</sup> Wprowadzone zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 59/2018 z dnia 3 grudnia 2018 r.

<sup>42</sup> Instrukcją wewnętrzną Dyrektora RZGW GL nr 15/2018 z dnia 3 grudnia 2018 r.

*zasobów kadrowych, a w szczególności ich niedoboru, możliwość (...) interwencji w trakcie sytuacji wątpliwych w tym zakresie, które mogłyby wpłynąć na termin realizacji inwestycji”.*

(akta kontroli tom I, str. 210-214)

W 2018 r. rozwiązane zostały umowy o pracę z trzema osobami zatrudnionymi w BWP (spośród 12) na stanowiskach Głównego Specjalisty ds. Inwestycji (z jedną) oraz Specjalisty ds. Rozliczeń (z dwoma)<sup>43</sup>, na skutek złożonych przez te osoby wypowiedzeń. Wolne stanowiska obsadzono osobami zatrudnionymi wcześniej w BWP<sup>44</sup>. Z dniem 1 lutego 2019 r. rozwiązano umowy o pracę z dwoma innymi osobami, zatrudnionymi na stanowiskach Kierownika BWP oraz Kierownika (Koordynatora) Zespołu Finansowania i Raportowania. Nowego Kierownika BWP zatrudniono z dniem 1 marca 2019 r. Według stanu na dzień 30 kwietnia 2019 r., w BWP było zatrudnionych 11 osób, a nie obsadzono dwóch z 13 stanowisk określonych w Regulaminie Organizacyjnym, tj. Koordynatora Zespołu Finansowania i Raportowania (od 1 lutego 2019 r.) oraz Stanowiska ds. Przygotowania Kontraktów (od 2 stycznia 2018 r.). W dwóch z czterech przypadków zmian na stanowiskach w BWP wynagrodzenia<sup>45</sup> osób obejmujących stanowisko były wyższe od wynagrodzeń poprzedników o 32,5% i 37,4% (dotyczy odpowiednio Specjalisty ds. Rozliczeń i Kierownika BWP). W pozostałych przypadkach były niższe i wynosiły 85,7% i 93,5%.

(akta kontroli tom I, str. 13-113, 181-209)

Dyrektor RZGW GL wyjaśnił, że przyczyną dużej fluktuacji kadr w BWP był brak akceptacji dla reformy gospodarki wodnej oraz brak perspektyw znaczących podwyżek wynagrodzeń. Wyjaśnił również, że obecnie trwa nabór na stanowisko Koordynatora Zespołu Finansowania i Raportowania, a rekrutacje przeprowadzone w 2017 r. na Stanowisko ds. Przygotowania Kontraktów nie doprowadziły do wyłonienia kandydata, z uwagi na niespełnienie oczekiwań pracodawcy (dwa ogłoszenia o naborze w 2019 r. również nie przyniosły efektów).

(akta kontroli tom I, str. 466-469)

Zdaniem NIK, zmiany kadrowe, które wystąpiły w BWP w 2018 r., niosą za sobą ryzyko braku ciągłości wiedzy i organizacji projektowej, co może mieć istotny negatywny wpływ na skuteczność realizacji komponentu A, rozliczanie zadań Projektu, przebieg sporu przed Sądem Arbitrażowym przy Krajowej Izbie Gospodarczej z poprzednim Wykonawcą oraz kontrole prowadzone przez organy decydujące o zatwierdzeniu wydatkowanych środków.

W umowie zawartej w Wykonawcą (kontrakt A1-4) termin zakończenia robót ustalono na 18 stycznia 2020 r. Według stanu na 31 grudnia 2018 r., rzeczowe zaawansowanie kontraktu było o 23 punkty procentowe niższe od planowanego. W dniu 15 kwietnia 2019 r. Wykonawca przedstawił Inżynierowi Kontraktu dwie aktualizacje Harmonogramu budowy zbiornika, zakładające przesunięcie terminu zakończenia robót na 30 czerwca 2020 r. i 29 października 2020 r. Na powyższą sytuację wpływ miały m.in. następujące okoliczności:

<sup>43</sup> Do końca października, listopada i grudnia 2018 r.

<sup>44</sup> Z dniem 1 grudnia 2018 r., 28 listopada 2018 r. i 1 stycznia 2019 r. Osoby te były wcześniej zatrudnione w BWP na stanowiskach odpowiednio: Kierownika BWP (od 8 sierpnia 2011 r. do 17 marca 2013 r.), Inspektora na Stanowisku ds. Organizacyjnych (od 6 września 2017 r. do 27 listopada 2018 r.) i Specjalisty ds. Środowiskowych (od 4 maja 2016 r. do 21 stycznia 2018 r.).

<sup>45</sup> Tj. średnia wysokość miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego pracownika według umowy o pracę.

1. późniejsze, w stosunku do zakładanego, rozpoczęcie robót przez Wykonawcę;
2. wystąpienie problemu z pozyskaniem wystarczającej ilości materiału (kruszyw) do budowy zbiornika<sup>46</sup>;
3. występowanie wad/rozbieżności w dokumentacji projektowej i wykonawczej;
4. wystąpienie problemu z pozyskaniem przez Wykonawcę pracowników do realizacji robót.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK (24 kwietnia 2019 r.), w dalszym ciągu występowało ryzyko opóźnienia realizacji robót w ramach komponentu A, wynikające z okoliczności określonych w pkt 3 (według wyjaśnień Kierownika BWP ryzyko występowało pomimo bieżącego dokonywania poprawek w dokumentacji projektowej) oraz w pkt 4 (poziom ryzyka Kierownik BWP określił jako średni). Ponadto, istniało ryzyko wystąpienia niekorzystnych warunków pogodowych i hydrologicznych (wezbrania Odry). W raporcie miesięcznym z dnia 4 kwietnia 2019 r. Inżynier Kontraktu wskazał również m.in. na ryzyko związane z materiałami pozostawionymi na terenie budowy przez poprzedniego Wykonawcę, w szczególności konstrukcjami stalowymi i stalowymi ściankami szczelnymi.

(akta kontroli tom I, str. 262-453, 474-478, 539; tom II, str. 344-349)

W dniu 14 listopada 2018 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy<sup>47</sup> przeprowadził kontrolę dotyczącą budowy zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny. Według raportu z audytu, ETO zakwestionował wybór poprzedniego Wykonawcy, z uwagi na to, że stosunek wartości postępowań sądowych do wartości netto firmy wynosił 43,0%, podczas gdy, według warunków postępowania prekwalityfikacyjnego, stosunek ten miał wynosić nie więcej niż 15,0%. ETO zakwestionował również wydanie *no objection* przez Bank Światowy, który uznał powyższe za nieistotne odstępstwo i polecił zamawiającemu wycofać wykluczenie oferenta z postępowania. Powyższy raport z audytu został przekazany do RZGW GL przez Dyrektora Departamentu Funduszy Ekologicznych Ministerstwa Środowiska, który w piśmie z dnia 18 kwietnia 2019 r. zwrócił się do Dyrektora RZGW GL o przedstawienie stanowiska lub uwag (co nie nastąpiło do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK).

(akta kontroli tom I, str. 178-180, 453-465)

W dniach od 21 do 25 maja 2018 r., NFOŚiGW przeprowadził w kontrolę w zakresie wykorzystania środków na realizację projektu *Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder)*, dofinansowanego w ramach POIiŚ na podstawie umowy z dnia 29 czerwca 2016 r., zawartej pomiędzy NFOŚiGW i RZGW GL. Kontrola obejmowała realizację finansową i rzeczową przedsięwzięcia oraz jej zgodność z postanowieniami ww. umowy. Pismem z dnia 15 czerwca 2018 r. Dyrektor Departamentu Kontroli Przedsięwzięć NFOŚiGW skierował do Dyrektora RZGW GL informację pokontrolną, w której nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast ustalono „powstanie ryzyka i uchybień w realizacji Projektu”, w związku z czym sformułowano m.in. zalecenia pokontrolne dotyczące: prowadzenia w systemie księgowym wydzielonej ewidencji dla Projektu, uwzględniając operacje finansowe powstałe od początku 2018 r.; opracowania i przekazania procedur dotyczących realizacji projektu, tj. weryfikacji, czy roboty, usługi lub dostawy, za które jest dokonywana płatność, zostały rzeczywiście

<sup>46</sup> Inżynier Kontraktu w raporcie miesięcznym za październik 2018 r. stwierdził, że pozyskane w wyniku wykonywania prac makroniwelacyjnych ilości materiałów przydatnych do budowy nasypów (kruszyw), nie są wystarczające dla realizacji całości robót.

<sup>47</sup> Dalej: ETO.

wykonane zgodnie z zawartą umową; przekazania do zaopiniowania przez NFOŚiGW regulaminu udzielania zamówień publicznych. W odpowiedzi Dyrektor RZGW GL pismem z dnia 8 sierpnia 2018 r. poinformował, że w systemie *Eden* istnieje wydzielona ewidencja księgową dotycząca projektu, w dniu 27 sierpnia 2018 r. przekazał do NFOŚiGW *Regulamin udzielania zamówień publicznych*, a w dniu 28 grudnia 2018 r. – m.in. wydruki z systemu księgowego.

(akta kontroli tom I, str. 114-176)

NIK zwraca uwagę, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK (24 kwietnia 2019 r.) nie wykonano zaleceń pokontrolnych NFOŚiGW w zakresie opracowania i przekazania procedur dotyczących realizacji Projektu, tj. weryfikacji, czy roboty, usługi lub dostawy, za które jest dokonywana płatność, zostały rzeczywiście wykonane zgodnie z zawartą umową.

(akta kontroli tom I, str. 136, 164-176, 466-470, 480-538)

W okresie objętym kontrolą, Inżynier Kontraktu prowadził bieżący monitoring i nadzór nad realizacją celów i zadań RZGW GL w odniesieniu do Projektu (m.in. poprzez spotkania i narady). Z prowadzonych działań oraz postępu prac sporządzał dla RZGW GL miesięczne i kwartalne raporty. Dyrektor RZGW GL wyjaśnił: *„Współpraca BWP i RZGW GL z Konsultantem Wsparcia technicznego (...) układa się poprawnie. Konsultant składał na bieżąco Raporty miesięczne wraz z wymaganymi przez Zamawiającego wyjaśnieniami. Raporty były zatwierdzane w terminie i terminowo Konsultant otrzymywał płatności za wystawione faktury (...) RZGW GL nie miał zastrzeżeń do pracy Konsultanta Wsparcia Technicznego i nie wstrzymywał płatności w 2018 r.*

(akta kontroli tom I, str. 262-325, 386-453, 466-470)

NIK zwraca uwagę, że nieprawidłowość opisana w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego (pkt 2, sekcja *Stwierdzone nieprawidłowości*), dotycząca nieterminowego uregulowania zobowiązań wynikających z dwóch faktur i nieuzyskania pisemnej zgody kontrahentów na prolongatę terminów płatności, wskazuje na to, że ustanowione w RZGW GL mechanizmy kontroli zarządczej nie zadziałały w tym zakresie w pełni właściwie.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

OBSZAR

## **2. Prawdliwość wydatkowania środków Projektu, weryfikacji dokumentów potwierdzających operacje finansowe oraz ujęcia w ewidencji księgowej**

Opis stanu  
faktycznego

Badaniem objęto wydatki na łączną kwotę 205.503.669,22 zł<sup>48</sup> (97,0% wydatków poniesionych przez BWP w ramach Projektu w badanym okresie), udokumentowane 36 dowodami księgowymi (33 fakturami VAT i trzema ugodami), z czego: 188.285.876,51 zł wydatkowano w ramach podkomponentu A1, 6.269.245,78 zł – w ramach podkomponentu A2 oraz 10.948.546,93 zł – w ramach podkomponentu A3.

<sup>48</sup> Z tego losowo (przy zastosowaniu metody monetarnej MUS) dobrano wydatki na kwotę 199.655.732,60 zł, a celowo – wydatki na kwotę 5.847.936,62 zł (wynikające z dowodów dokumentujących wydatki wylosowane).

Nie stwierdzono przypadków przekroczenia procentowego limitu współfinansowania skontrolowanych wydatków środkami pożyczki MBOiR (dla A1 – 85,0%, dla A2 i A3 – 70,0%). Ustalono, że przestrzegano zakazu wydatkowania środków z kredytu BRRE na działania związane z przesiedleniem w ramach podkomponentu A2. Struktura źródeł finansowania wydatków udokumentowanych zbadanymi dowodami księgowymi przedstawiała się następująco:

- podkomponent A1 – wydatki z tytułu ugód sfinansowano z pożyczki MBOiR (w 20,0% lub 55,0%), a w pozostałej części z kredytu BRRE; wydatki z tytułu robót budowlanych sfinansowano w ramach POLiŚ (w 100,0%) albo w ramach POLiŚ (od 91,0% do 99,1%), a w pozostałej części z pożyczki MBOiR i z kredytu BRRE;
- podkomponent A2 – wydatki sfinansowano w 40,0% z pożyczki MBOiR, a w pozostałej części z budżetu państwa;
- podkomponent A3 – wydatki sfinansowano w 50,0% z pożyczki MBOiR, a w pozostałej części z kredytu BRRE lub z budżetu państwa.

Objęte próbą wydatki były związane z realizacją Projektu, a usługi i roboty budowlane zrealizowano zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcami<sup>49</sup>. Wydatki rzetelnie ujęto w ewidencji księgowej oraz sprawozdaniach finansowych z realizacji Projektu przekazywanych do BKP. Stwierdzono kompletność i poprawność kontroli bieżącej badanych dowodów księgowych. Zawierały one elementy określone w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>50</sup>. Zostały zatwierdzone pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym przez upoważnione osoby, zgodnie z procedurą określoną w dokumencie pn. *Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry*.

Zobowiązania wynikające z 36 zbadanych dowodów księgowych uregulowano w kwotach wynikających z umów/ugód zawartych z wykonawcami/podwykonawcami, przy czym w przypadku czterech faktur<sup>51</sup>, z uwagi na brak wpływu zawnioskowanych środków, zaistniała konieczność uzgodnienia z kontrahentami zmiany terminu płatności. W przypadku trzech faktur zgody takie uzyskano w formie pisemnej (zobowiązania w łącznej kwocie 1.817.164,87 zł zapłacono od 22 do 66 dni po pierwotnym terminie płatności), a w przypadku jednej faktury, z wyjaśnień Kierownika BWP wynikało, że uzyskano zgodę ustną i kontrahent nie naliczył odsetek z tytułu nieterminowej płatności. Ponadto, wystąpiła zwłoka w zapłacie zobowiązania wynikającego z innej faktury, pomimo posiadania środków, a według wyjaśnień Kierownika BWP również w tym przypadku zgoda na zmianę terminu płatności została przez kontrahenta wyrażona ustnie (brak naliczonych odsetek). Dwa przypadki nieterminowego uregulowania zobowiązań i niezyskania pisemnej zgody kontrahentów na prolongatę terminów płatności, opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 100, 104, 299-309; tom III, str. 2-278, 281-335; tom IV, str. 1-144, 220-784)

<sup>49</sup> Zgodność stwierdzono na podstawie protokołów odbioru, Przejściowych Świadczeń Płatności, raportów Inżyniera Kontraktu, raportów wykonania usług nadzoru autorskiego, raportu wykonania usług konsultingowych w zakresie wdrożenia Planu RAP.

<sup>50</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 395 ze zm.

<sup>51</sup> Faktury: nr 7/2018/UG z dnia 29 stycznia 2018 r., nr 50/2018/UG z dnia 23 kwietnia 2018 r., nr 65/2018/UG z dnia 5 czerwca 2018 r., nr 004/11/18/S4H/SK z dnia 6 listopada 2018 r.

W wyniku badania wydatków poniesionych w ramach podkomponentu A1 (z tytułu robót budowlanych<sup>52</sup>) ustalono, że Inżynier Kontraktu dokonywał weryfikacji wykonanych robót, po której wystawiał Przejściowe Świadczenie Płatności, zawierające ich szczegółowe rozliczenie w podziale na zadania wraz z określeniem procentowego poziomu zaawansowania. W wyniku badania trzech ugód ustalono, że zawarto je z podwykonawcami poprzedniego Wykonawcy budowy suchego zbiornika Racibórz Dolny, którzy zwrócili się do RZGW GL z roszczeniami z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora, wynikającej z art. 647<sup>1</sup> ustawy Kodeks cywilny, o zapłatę za realizację prac do tej pory nierozliczonych.

W wyniku badania wydatków poniesionych w ramach podkomponentu A2 (z tytułu robót budowlanych<sup>53</sup> oraz usług konsultingowych, związanych z realizacją Planu Pozyskania Nieruchomości i Przesiedleń RAP) ustalono, że w RZGW GL, zgodnie z umowami zawartymi z Gminą Lubomia, dokonywano płatności za refaktury wystawione przez Gminę na podstawie faktur wystawionych przez wykonawców i dołączonych do nich protokołów odbioru częściowego lub końcowego robót oraz miesięcznych raportów Konsultanta Gminy Lubomia (zawierających m.in. informacje o postępie rzeczowym i finansowym robót oraz ich zgodności z harmonogramem w rozbiciu na poszczególnych kontrahentów wraz z kartami czasu ekspertów w rozbiciu na poszczególne osoby oraz datami i opisem wykonywanych czynności w okresie rozliczeniowym). Płatność za refaktury następowała po zatwierdzeniu przez upoważnione osoby wniosków o płatność zaliczkową.

W wyniku badania wydatków poniesionych w ramach podkomponentu A3 (z tytułu usług nadzoru budowlanego, wykonania funkcji Inżyniera Kontraktu i usług zarządzania kontraktem; usług sprawowania nadzoru autorskiego; usług konsultingowych w zakresie wdrożenia Planu RAP) ustalono, że zapłata następowała, zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcami ww. usług, po zatwierdzeniu przez pracowników RZGW GL miesięcznego raportu, zawierającego szczegółowe rozliczenie świadczonych usług (obejmujące wynagrodzenia i wydatki zwrotne).

(dowód: akta kontroli tom III, str. 32-36, str. 91-96, 242-247; tom IV, str. 145-271, 279-784)

Dane finansowe przekazane do BKP w sprawozdaniu finansowym z realizacji Projektu za 2018 r., sporządzonym przez BWP, odpowiadały zapisom w ewidencji księgowej prowadzonej dla Projektu (konta: 130, 135 i 137).

Sprawozdania finansowe z realizacji Projektu za I, II i III kwartał 2018 r. przekazano do BKP w terminie określonym w dokumencie pn. *Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry* (do 15 dnia po upływie kwartału), natomiast sprawozdanie za IV kwartał 2018 r., w związku ze zmianami organizacyjnymi i personalnymi przekazano nieznacznie (dwa dni) po tym terminie.

(akta kontroli tom II, str. 310-323, 328-329, 337-341; tom III, str. 8-272)

---

<sup>52</sup> W ramach zadań: A1-4 – dokończenie budowy suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny; A1-8 – Rów Tworkowski – zabezpieczenie skarp rowu, wykonanie ubezpieczenia docelowego.

<sup>53</sup> W ramach podzadań: A2-4\_Z1 – budowa budynku Wiejskiego Domu Kultury z Remizą OSP z zadaszaniem terenowym i rynkiem z placem wodnym, budynku Wiejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, parku wraz z obiektami, ścieżek rowerowych i infrastruktury technicznej; A2-4\_Z4 – budowa boiska do piłki nożnej z układem ogrodzeń, piłkochwytywów i trybunami zadaszonymi oraz budowa boiska wielofunkcyjnego.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Zobowiązania w łącznej kwocie 32.413.968,99 zł (15,8% wartości zbadanej próby) uregulowano z opóźnieniem w stosunku do terminów płatności i nie uzyskano pisemnej zgody kontrahentów na prolongatę tych terminów.

Kwotę 817.730,19 zł, wynikającą z faktury nr 2749 z dnia 10 maja 2018 r., uregulowano cztery dni po terminie płatności, a kwotę 31.596.238,80 zł, wynikającą z faktury nr 004/11/18/S4H/SK z dnia 6 listopada 2018 r. – 10 dni po terminie płatności (kontrahenci nie naliczyli odsetek z tytułu nieterminowych płatności).

W pierwszym przypadku, Dyrektor RZGW GL wyjaśnił, że faktura została przekazana z Wydziału Kontrolingu do Wydziału Finansowo-Księgowego cztery dni przed upływem terminu płatności, jednakże pracownik Wydziału Finansowo-Księgowego (który nie pracuje już w kontrolowanej jednostce), nie dokonał przelewu w terminie, pomimo posiadania środków na ten cel. W drugim przypadku przyczyną nieterminowej płatności był brak wpływu do RZGW GL zawnioskowanych środków. Z wyjaśnień Kierownika BWP wynikało, że zgodę na prolongatę terminów płatności uzyskano w formie ustnej (w pierwszym przypadku na spotkaniu, w drugim – telefonicznie).

Zdaniem NIK, w powyższych przypadkach nie dochowano właściwej rzetelności działania, gdyż nie zapewniono udokumentowania zgody kontrahentów na prolongatę terminów płatności, co rodzi ew. ryzyko zgłoszenia przez nich w przyszłości roszczeń dotyczących zapłaty odsetek.

(akta kontroli tom II, str. 100,104, 336, 181-202; tom III, str. 71-72, str. 230-233, 325-330, 332-334)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że objęte badaniem wydatki poniesiono na usługi i roboty budowlane zrealizowano zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcami, dowody księgowe poddano rzetelnej kontroli bieżącej, zobowiązania uregulowano w kwotach wynikających z umów/ugód zawartych z wykonawcami/podwykonawcami, a poniesione wydatki rzetelnie ujęto w ewidencji księgowej oraz sprawozdaniach finansowych z realizacji Projektu. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczy nieterminowego uregulowania zobowiązań wynikających z dwóch faktur i niezyskania pisemnej zgody kontrahentów na prolongatę terminów płatności.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

Podjęcie działań w celu uzyskania od kontrahentów pisemnego potwierdzenia prolongaty terminów płatności zobowiązań wynikających z faktur nr 2749 z 10 maja 2018 r. i nr 004/11/18/S4H/SK z 6 listopada 2018 r.

## 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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 31 maja 2019 r.

**Kontrolerzy**

**Joanna Paliga**

**Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....

**Najwyższa Izba Kontroli**

**Delegatura w Katowicach**

**Stanisław Tarnowski**

**Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....