RPW/12679/2020 P
Data:2020-05-25

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

Wpłynęło:
PGW Wody Polskie
Kancelaria
2020 -05- 25

LWR.411.001.01.2020

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/20/501 „Badanie sprawozdań finansowych projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczach Odry i Wisły"

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

SPC/2760/2020
ID:00910300058345

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej - Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły we Wrocławiu; ul. Jaworowa 9-11; 53-123 Wrocław (dalej: „BKP").
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Przemysław Daca, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie[1].
Zakres przedmiotowy kontroli	**1.** Działania w zakresie finansowania zadań Projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły. **2.** Prawidłowość wydatkowania środków Projektów, weryfikacji dokumentów potwierdzających operacje finansowe oraz ujęcia w ewidencji księgowej.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęty został 2019 r. 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*[2] (dalej: „ustawa o NIK").
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	**1.** Cezary Mazik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/46/2020 z 26 lutego 2020 r. **2.** Magdalena Barzęc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/49/2019 z 26 lutego 2020 r. (akta kontroli str. 1-2, tom II)

[1] Od 17 stycznia 2018 r. Od dnia 30 czerwca 2011 r. do dnia 24 listopada 2019 r. obowiązki Dyrektora BKP pełnił Pan Witold Krochmal, a od 25 listopada 2019 r. pracami BKP kieruje Pan Piotr Suproń – Dyrektor Projektu.
[2] Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

II. Ocena ogólna[3] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że BKP właściwie realizowało zadania związane z ponoszeniem we własnym zakresie wydatków na Projekt ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry (dalej: „Projekt OPDO") oraz Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły (dalej: „Projekt OPDOW"), bieżącym zabezpieczeniem finansowania obu Projektów (zapotrzebowaniem i uruchamianiem środków finansowych), przygotowywaniem planu zamówień[4], przeprowadzaniem postępowania o zamówienie publiczne oraz terminowym sporządzaniem sprawozdań finansowych tych Projektów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: [1] zawyżenia o kwotę 799 424,00 PLN środków niewykorzystanych Projektu OPDO w pozycji „Saldo zamknięcia" w Raporcie Rocznym za 2019 r. w załączniku pn. „Źródła i wykorzystanie funduszy Projektu według zadań", pomimo że środki te nie były już według stanu na 31 grudnia 2019 r. środkami Projektu OPDO; [2] przekazania do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: „Prezes PGW WP") dwóch wniosków o uruchomienie płatności z naruszeniem terminów wynikających z Erraty do dokumentu *„Przepływy Pieniężne, Procedury Sprawozdawcze i Rozliczeniowe w projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry"* (dalej: *„Errata do procedur Projektu OPDO"*).

Nieprawidłowości te nie miały wpływu na prawidłowe ujęcie w przywołanym sprawozdaniu finansowym, poniesionych w 2019 r., wydatków Projektu OPDO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[5] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania w zakresie finansowania zadań Projektu OPDO

Projekt OPDO obejmuje:

- budowę Suchego Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (komponent A), składającą się z:
  a) budowy Zbiornika Racibórz – podkomponent A1;
  b) pozyskania prawa dysponowania gruntami pod planowaną inwestycję – podkomponent A2;
  c) prac projektowych oraz nadzoru budowlanego – podkomponent A3;
- modernizację Wrocławskiego Węzła Wodnego (komponent B), składającą się z:
  a) przebudowy obiektów ochrony przeciwpowodziowej – podkomponent B1;
  b) modernizacji murów oporowych, kanałów i budowli hydrotechnicznych – podkomponent B2;
  c) przebudowy kanału przeciwpowodziowego w dolinie Widawy – podkomponent B3;
  d) prac projektowych, administracji i nadzoru nad realizacją inwestycji – podkomponent B4;
  e) pozyskiwania praw dysponowania nieruchomościami dla celów inwestycyjnych – podkomponent B5;
- poprawę osłony przeciwpowodziowej Kraju, monitorowanie i ocenę oraz nadzór nad realizacją Planu Zarządzania Środowiskiem - EMP i Planu Pozyskiwania

[3] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[4] Procurement Plan.

[5] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Prawa Dysponowania Gruntem pod Inwestycje - RAP (komponent C), składających się z:
a) poprawy Systemu Ochrony Przeciwpowodziowej – podkomponent C1;
b) prognozowania powodziowego (SMOK) – podkomponent C2;
c) strategii osłony przeciwpowodziowej oraz pomocy w przygotowaniu nowych projektów – podkomponent C3;
d) monitorowania i oceny oddziaływania Projektu oraz nadzoru nad EMP i RAP – podkomponent C4;
e) zadań realizowanych w ramach Planu zarządzania środowiskiem – podkomponent C5;

- zarządzanie Projektem, pomoc techniczną i szkolenia (komponent D), składające się z:
a) zarządzania Projektem – podkomponent D1;
b) pomocy technicznej i szkoleń – podkomponent D2.

Jednostkami Realizującymi (wdrożeniowymi) Projekt OPDO były:

- ✓ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (dalej: „RZGW WL") – komponent B i C;
- ✓ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach (dalej: „RZGW GL") – komponent A;
- ✓ Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: „IMGW") – komponent C;
- ✓ BKP – komponent C i D, jednostka koordynująca Projekt.

(akta kontroli str. 1-143, tom IV)

1.1 Plan wydatków oraz zaawansowanie finansowe zadań Projektu OPDO

Opis stanu faktycznego

W Inżynierii finansowej Projektu OPDO, według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., koszt jego realizacji określono na kwotę 905 510 000,00 EUR (3 630 311 112,00 PLN), z czego według źródeł finansowania:

- 140 100 000,00 EUR przewidziano do sfinansowania ze środków Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (dalej: "MBOiR" lub „BŚ") na podstawie Umowy Pożyczki 7436 PL;
- 204 900 000,00 EUR ze środków Banku Rozwoju Rady Europy (dalej: „BRRE") w oparciu o Ramową Umowę Kredytową nr F/P 1535 (2005) (dalej: „Umowa Kredytu 1536");
- 411 490 000,00 EUR w ramach Funduszu Spójności UE, w tym: 340 560 000,00 EUR z dotacji z Funduszu Spójności UE, 70 160 000,00 EUR ze środków budżetu państwa, stanowiących współfinansowanie (wkład krajowy), 770 000,00 EUR środki pochodzące z refundacji przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW");
- 149 020 000,00 EUR z pozostałych środków krajowych[6].

W ramach komponentu A suma kosztów zaplanowana została na poziomie 474 640 000,00 EUR, w ramach komponentu B – 407 490 000,00 EUR, w ramach komponentu C – 15 580 000,00 EUR, a w ramach komponentu D – 7 800 000,00 EUR. W Inżynierii finansowej ujęto także rezerwę w kwocie 96 580 000,00 PLN z przeznaczeniem na realizację zadań A1, B1, B2, B3, B4[7].

[6] Inżynieria finansowa zaakceptowana przez Komitet Sterujący POPDO w trybie obiegowym, pismem DOLiZK-II-5016-1-64/2018 z 27 grudnia 2018 r.

[7] Rezerwa ujęta w Inżynierii finansowej nie ma wskazanych źródeł finansowania. Ujęcie tej rezerwy jest gwarancją Komitetu Sterującego Projektu OPDO do sfinansowania zadań w ich pełnym, uzasadnionym zakresie, ze względu na fakt, że kontrakty zawarte zgodnie z procedurami Banku Światowego mają również charakter obmiarowy, w związku z tym zaakceptowane kwoty kontraktowe są jedynie umownymi kwotami zawartymi

Ogółem od początku realizacji Projektu wydatkowano środki w kwocie 3 245 851 141,00 PLN, tj. 89,41 % środków przewidzianych na jego sfinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 1-143, 208-328, tom IV)

W 2019 r. na realizację Projektu OPDO wydatkowano łącznie[8] 450 900 430,00 PLN (106,30 % planowanych wydatków na 2019 r. w kwocie 424 196 562 PLN), z czego w komponencie:

- A: 424 164 153,00 PLN (107,95 % planu na 2019 r.), w tym w podkomponentach: A1 – 410 529 143,00 PLN, A2 – 856 610,00 PLN oraz A3 – 12 778 400,00 PLN;
- B: 24 539 576,00 PLN (84,72% planowanych wydatków na 2019 r.), w tym w podkomponentach: B2 – 2 461 187,00 PLN, B3 – 17 422 248,00 PLN, B4 – 3 849 651,00 PLN oraz B5 – 806 490,00 PLN;
- C: 338 757,00 PLN (96,79% planowanych wydatków na 2019 r.), w tym w podkomponencie C4 – 338 757,00 PLN;
- D: 1 857 944,00 PLN (95,28% planowanych wydatków na 2019 r.), w tym w podkomponentach: D1 – 1 853 466,00 PLN oraz D2 – 4 477,00 PLN[9].

(dowód: akta kontroli str. 1-143, 208-328, tom IV)

Wyjaśniając przyczyny przekroczenia planu finansowego po zmianach o 6,3% w 2019 r. Dyrektor Projektu wskazał, że przekroczenie to wynikało z większych niż początkowo planowano płatności realizowanych w związku z budową Zbiornika Racibórz. W celu zapłaty wszystkich faktur i dokonania ich odpowiedniego zrefundowania przed końcem roku budżetowego ze środków kredytowych, wygospodarowano dodatkowo 12 000 000,00 PLN ze środków BRRE[10] dla RZGW GL. Natomiast wskazując przyczyny niepełnego wykonania zaplanowanych wydatków w komponencie B poinformował, że wpływ na to miało niepełne rozlicznie zakończonych już prac lub poniesienie wydatków w kwocie mniejszej niż planowano[11].

(dowód: akta kontroli str. 78-108, tom V)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z dokumentem „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry", rolą planu finansowego jest zaplanowanie i zapewnienie w jego ramach środków pieniężnych potrzebnych do regulowania zobowiązań powstałych w związku z realizacją zadań Projektu. We wskazanym wyżej zakresie przekroczenie planu finansowego wynikało z możliwości wykorzystania dodatkowych środków, które zabezpieczono na potrzeby płatności, niemniej jednak plan ten formalnie winien zostać zaktualizowany.

---

w kontraktach z wykonawcami. O rzeczywistej wartości kontraktu decyduje obmiar powykonawczy, który zazwyczaj odbiega od zakładanego przedmiaru, stanowiącego załącznik do umowy z wykonawcą oraz podstawę wyliczenia zaakceptowanej kwoty kontraktowej.

[8] W zaokrągleniu do pełnych PLN.

[9] Różnica 1,00 PLN wynika z zaokrągleń.

[10] Z uwagi na dostępność środków z kredytu BRRE, postęp prac w komponencie A, wykorzystano te środki na opłacenie odebranych prac.

[11] W ramach zadania B1-3, na którym roboty budowlane zostały zakończone w grudniu 2014 r. wydane zostało Świadectwo Przejęcia Robót, brak było jednak Świadectwa Wykonania oraz Końcowego Świadectwa Płatności i w związku z tym pozostawała do rozliczenia należność Wykonawcy w kwocie 880 000,00 PLN. W ramach zadania B2-2.1 pozostawało do uregulowania roszczenie kosztów ogólnego zarządu w związku z wydłużeniem czasu na ukończenie (pozew w postępowaniu arbitrażowym z 15 czerwca 2018 r.) wraz z odsetkami. W związku ze śmiercią jednego z arbitrów, Sąd poinformował o konieczności wyznaczenia przez RZGW WL nowego arbitra. Wyrok został wydany w 2020 r. W związku z tym płatność została przesunięta na 2020 r. W podkomponencie B4 wydatki realizowane były zgodnie z raportami składanymi przez Konsultanta w kwotach wynikających ze zrealizowanych zadań i nie było podstaw do wypłacania ich w wyższych kwotach. W podkomponencie B5 odszkodowania za pozyskane nieruchomości na potrzeby realizacji zadań Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego były niższe od zaplanowanych, a pięć płatności zostało przesuniętych na 2020 r.

Jednostki uczestniczące w Projekcie OPDO wydatkowały w 2019 r. ogółem kwotę 450 900 429,53 PLN, z tego:

- BKP – 2 196 700,56 PLN (tj. 0,49% wydatków), w tym: 338 756,82 PLN na realizację zadań z podkomponentu C4, 1 853 466,25 PLN na realizację zadań z podkomponentu D1, 4 477,49 PLN na realizację zadań z podkomponentu D2;
- pozostałe Jednostki Realizujące Projekt (dalej: „JRP") – 448 703 728,97 PLN (tj. 99,51% wydatków), z czego:
  - ✓ RZGW WL – 24 539 575,94 PLN, w tym: na zadania z podkomponentu B2 – 2 461 187,29 PLN, na zadania z podkomponentu B3 – 17 422 247,83 PLN, na zadania z podkomponentu B4 – 3 849 650,88 PLN, na zadania z podkomponentu B5 – 806 489,94 PLN;
  - ✓ RZGW GL – 424 164 153,03 PLN, w tym: na zadania z podkomponentu A1 – 410 529 143,23 PLN; na zadania z podkomponentu A2 – 856 610,10 PLN, na zadania podkomponentu A3 – 12 778 399,70 PLN.

W podziale na kategorie wydatków w badanym roku w ramach Projektu OPDO wydatkowano na:

- roboty – 430 412 578,35 PLN, z czego 410 529 143,23 PLN w ramach podkomponentu A1[12], 2 461 187,29 PLN w ramach podkomponentu B2[13] i 17 422 247,83 PLN w ramach podkomponentu B3[14];
- przesiedlenia (koszty pozyskania gruntów) – 1 663 100,04 PLN, z czego 856 610,10 PLN w ramach podkomponentu A2[15] oraz 806 489,94 PLN w ramach podkomponentu B5[16];
- usługi konsultingowe – 18 283 022,98 PLN, z czego: 12 717 253,30 PLN w ramach podkomponentu A3[17], 3 849 650,88 PLN w ramach podkomponentu B4[18], 304 154,14 PLN w ramach podkomponentu C4[19] oraz 1 411 964,66 PLN w ramach podkomponentu D1[20];
- koszty operacyjne – łącznie 541 728,16 PLN, w tym: 61 146,40 PLN w ramach podkomponentu A3[21], 34 602,68 PLN w ramach komponentu C4, 441 501,59 PLN w ramach komponentu D1 oraz 4 477,49 PLN w ramach podkomponentu D2[22].

(dowód: akta kontroli str. 1-143, 208-328, tom IV)

Powyższe wydatki, poniesione w 2019 r. na realizację Projektu OPDO, nie obejmowały kwot wykazanych przez BKP w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków z budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. w dziale 900, rozdziale 90095[23] w kwocie 229 921,04 PLN[24] z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń dwóch pracowników BKP (głównej księgowej oraz pracownika sekretariatu) finansowanych ze środków budżetu państwa. W związku z interpretacją Ministra Finansów powyższe wydatki

---

[12] Wydatkowane przez RZGW GL.
[13] Wydatkowane przez RZGW WL.
[14] Wydatkowane przez RZGW WL.
[15] Wydatkowane przez RZGW GL.
[16] Wydatkowane przez RZGW WL.
[17] Wydatkowane przez RZGW GL.
[18] Wydatkowane przez RZGW WL.
[19] Wydatkowane przez BKP.
[20] Wydatkowane przez BKP.
[21] Wydatkowane przez RZGW GL.
[22] Wszystkie wydatki (C4, D1 i D2) poniesione przez BKP.
[23] W części 22 (Gospodarka wodna), dziale 900 (Gospodarka komunalna i ochrona środowiska), rozdział 90095 (Pozostała działalność).
[24] Plan wydatków wynosił 230 000 PLN.

nie zostały uznane za kwalifikowalne i nie zostały zaliczone do wydatków kwalifikowalnych ponoszonych przez BKP na realizację Projektu[25].
Plan wydatków BKP na 2019 r. w części 22 (Gospodarka wodna), dziale 900 (Działalność usługowa), rozdziale 90078 (Usuwanie skutków klęsk żywiołowych) budżetu państwa, ustalony został na 2019 r. w wysokości 7 270 000,00 PLN[26], a zrealizowane wydatki według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosły 6 996 604,00 PLN, tj. 96,24% planu po zmianach (nie wydatkowano 273 396,00 PLN). Poniesione w badanym okresie wydatki nie zostały przekroczone w żadnej pozycji planu finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 101-114, tom III)

Przyczyną niepełnej realizacji planu wydatków BKP w 2019 r. było m.in.: ograniczenie zakupów materiałowych w związku z przygotowaniem jednostki do likwidacji, mniejsza wartości fakturowania usług tłumaczeń czy też obsługi prawnej, mniejsze zużycie energii elektrycznej i innych mediów oraz niższe niż zakładano wydatki za korzystanie z usług telekomunikacyjnych i internetowych. Ponadto konsultant Panelu Ekspertów nie rozliczył części usług świadczonych w 2019 r., a faktura za nie została wystawiona w 2020 r.
Niższe wykonanie wydatków było także wynikiem zwolnienia konsultantów z opłacania składek ZUS po przekroczeniu ustawowego rocznego progu oraz zwolnienia z obowiązku opłacania składek w sytuacji wystąpienia zasiłku chorobowego i niższych wydatków na pokrycie krajowych podróży służbowych pracowników BKP.

(dowód: akta kontroli str. 78-108, tom V)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.2 Finansowanie Projektu OPDO, zapotrzebowanie na środki i ich uruchamianie

Opis stanu faktycznego

Od początku realizacji Projektu OPDO do końca 2019 r. na jego realizację poniesiono nakłady w łącznej wysokości 3 245 851 141,00[27] PLN, stanowiące: 89,41% zaplanowanych środków na realizację Projektu OPDO w kwocie 3 630 311 112,00 PLN[28] przewidzianych w obowiązującym w trakcie kontroli planie finansowym, przedstawionym w Inżynierii finansowej Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1-143, 208-328, tom IV)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. zaawansowanie finansowe poszczególnych komponentów i podkomponentów Projektu OPDO, kształtowało się na następującym poziomie:

a) na komponent A poniesiono nakłady w łącznej wysokości 1 629 912 975,00[29] PLN, stanowiącej 85,85% nakładów przewidzianych w Inżynierii finansowej Projektu (1 898 540 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent A1 w kwocie 1 323 705 983,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 84,95% nakładów przewidzianych w Inżynierii (1 558 160 000,00 PLN);
   - podkomponent A2 w kwocie 213 175 964,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 92,67% nakładów przewidzianych w Inżynierii (230 040 000,00 PLN);

---

[25] Wydatki te nie zostały sfinansowane z rezerwy celowej nr 4 na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.
[26] W tym 2 300 000,00 PLN ze środków Umowy Pożyczki 7436 PL oraz 4 970 000,00 PLN ze środków Umowy Pożyczki 8524 PL.
[27] W pełnych PLN. Różnica w wysokości 1,00 PLN w podsumowaniu poszczególnych komponentów wynika z zaokrągleń do pełnych PLN.
[28] 905 510 000,00 EUR.
[29] Różnica w wysokości 1,00 PLN w podsumowaniu poszczególnych podkomponentów wynika z zaokrągleń do pełnych PLN.

- podkomponent A3 w kwocie 93 031 027,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 84,31% nakładów przewidzianych w Inżynierii (110 340 000,00 PLN);

b) na komponent B poniesiono nakłady w łącznej wysokości 1 532 905 385,00 PLN, stanowiącej 93,69% nakładów przewidzianych w Inżynierii (1 636 100 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent B1 w kwocie 142 545 476,00 PLN stanowiącej odpowiednio 99,56% nakładów określonych w Inżynierii (143 180 000,00 PLN);
   - podkomponent B2 w kwocie 857 654 618,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 96,40% nakładów określonych w Inżynierii (889 660 000 PLN);
   - podkomponent B3 w kwocie 322 581 760,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 77,89% nakładów określonych w Inżynierii (391 770 000,00 PLN);
   - podkomponent B4 w kwocie 140 565 822,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 99,54% nakładów określonych w Inżynierii (141 210 000,00 PLN);
   - podkomponent B5 w kwocie 69 557 709,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 98,97% nakładów określonych w Inżynierii (70 280 000,00 PLN);

c) na komponent C poniesiono nakłady w łącznej wysokości 57 889 467,00 PLN, stanowiącej 89,81% nakładów przewidzianych w Inżynierii (64 460 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent C1 w kwocie 411 614,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 68,60% nakładów przewidzianych w Inżynierii (600 000,00 PLN);
   - podkomponent C2 w kwocie 39 862 810,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 100,00% nakładów przewidzianych Inżynierii (39 860 000,00 PLN)[30];
   - podkomponent C3 w kwocie 11 221 469,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 93,51% nakładów przewidzianych Inżynierii (12 000 000,00 PLN);
   - podkomponent C4 w kwocie 6 079 239,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 60,79% nakładów przewidzianych Inżynierii (10 000 000,00 PLN);
   - podkomponent C5 w kwocie 314 335,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 15,72% nakładów przewidzianych Inżynierii (2 000 000,00 PLN);

d) na komponent D poniesiono nakłady w łącznej wysokości 25 143 314,00 PLN, stanowiącej 80,59% nakładów przewidzianych w Inżynierii finansowej Projektu (31 200 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent D1 w kwocie 24 718 042,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 88,28% nakładów przewidzianych w Inżynierii (28 000 000,00 PLN);
   - podkomponent D2 w kwocie 425 272,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 13,29% nakładów przewidzianych w Inżynierii (3 200 000,00 PLN).

(dowód: akta kontroli: str. 1-143, 208-328, tom IV)

Na realizację w 2019 r. zadań w ramach Projektu OPDO zabezpieczono środki finansowe w łącznej wysokości 654 785 869,00 PLN[31], w tym 108 941 687,00 PLN jako bilans otwarcia 2019 r. (środki na rachunku MF, RZGW GL i RZGW WL) oraz 545 844 182,00 PLN jako zasilenie z różnych źródeł, tj.: 11 406 248,00 PLN z tytułu Umowy Pożyczki 7436 PL, 219 078 493,00 PLN stanowiły środki z Funduszu Spójności, 4 253 900 PLN środki z kredytu BRRE, 24 260 179,00 PLN środki z budżetu państwa - środki towarzyszące z rezerwy celowej, a 286 845 363,00 PLN - fundusze krajowe pozostałe.

W związku z niepełną realizacją planu wydatków na 2019 r. według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. niewykorzystane, środki stanowiły kwotę 203 885 440,00 PLN,

---

[30] Dokument „Inżynieria finansowa" zawiera wartości wyrażone w mln PLN z dwoma miejscami po przecinku, czyli z dokładnością do dziesiątków tysięcy PLN.

[31] Różnica 1,00 PLN wynika z zaokrąglenia do pełnych PLN.

z czego, środki w drodze w łącznej[32] wysokości 203 813 440,00 PLN, a na rachunku RZGW GL - 72 000,00 PLN.

W Raporcie Rocznym za 2019 r. jako sumę środków niewykorzystanych wykazano kwotę zawyżoną o 799 424,00 PLN[33], co zostało szczegółowo opisane w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1-143, 208-328, tom IV; str. 78-108, tom V)

Od początku realizacji Projektu do końca 2019 r. uruchomiono środki finansowe w łącznej wysokości 3 449 736 586,00 PLN (wyższe o 203 885 444,00 PLN[34] od środków wydatkowanych, tj. o 5,91%[35]), z czego:

- 385 812 287,00 PLN środków towarzyszących z rezerwy celowej;
- 511 613 877,00 PLN z funduszy krajowych pozostałych;
- 523 784 420,00 PLN stanowiły środki BŚ z Umowy Pożyczki 7436 PL;
- 1 230 741 812,00 PLN pochodziło z Funduszu Spójności;
- 797 784 190,00 PLN stanowiły fundusze BRRE z tytułu zawartej Umowy Kredytu F/P 1535.

(dowód: akta kontroli str. 1-143, 208-328, tom IV; str. 78-108, tom V)

Źródłem wykorzystanych (wydatkowanych) do końca 2019 r., w związku z realizacją Projektu OPDO, funduszy w wysokości 3 245 851 141,00[36], PLN były środki:

- BRRE – 713 371 531,00 PLN, 24,85%;
- MBOiR – 519 287 327,00 PLN, 18,11%;
- Funduszu Spójności – 1 229 140 425,00 PLN, 36,14%;
- budżetu państwa i pozostałe krajowe – 784 051 859,00 PLN, 20,90%.

(dowód: akta kontroli str. 1-143, 208-328, tom IV; str. 78-108, tom V)

W 2019 r. Rachunek Specjalny został zasilony jednorazowo w dniu 29 maja 2019 r. kwotą z pożyczki BŚ w wysokości 5 509 462,21 EUR.

Przedmiotowa kwota wpłynęła na podstawie złożonej aplikacji nr 23 z dnia 8 kwietnia 2019 r. Aplikacja ta zawierała rozliczenie wydatków poniesionych w 2018 r. oraz wniosek o zasilenie Rachunku Specjalnego w kwocie 5 509 462,21 EUR w związku z poniesionymi wydatkami na realizację Projektu OPDO. Do aplikacji dołączono zestawienie wydatków SOE[37] na kwotę 5 905 462,21 EUR.

(dowód akta kontroli str. 360-455, tom IV; str. 14-33 tom V)

Wypłaty w PLN z Rachunku Specjalnego były w 2019 r. dokonywane z zastosowaniem kursów średnich Narodowego Banku Polskiego (dalej: „NBP"), ogłoszonych w dacie transakcji, co było zgodne z § 13 i § 7 ust. 8 pkt 2 umowy Rachunku Specjalnego[38].

(dowód akta kontroli str. 14-33 tom V)

W 2019 r. na wydatki związane z realizacją Projektu OPDO wypłacono z Rachunku Specjalnego na rachunek budżetu państwa, łącznie 2 644 382,83 EUR

---

[32] Różnica pomiędzy środkami podjętymi z Rachunku Specjalnego i z tytułu Umowy Kredytu BRRE, a środkami alokowanymi do JRP.

[33] W Raporcie Rocznym wykazano kwotę 204 684 864,00 PLN.

[34] Różnica 4,00 PLN wynikająca z zaokrągleń w latach ubiegłych.

[35] Od początku realizacji Projektu OPDO wydatkowano 3 245 851 141,00 PLN.

[36] Różnica 1,00 PLN wynika z zaokrąglenia do pełnych PLN.

[37] Statements of Expenditures.

[38] Do obsługi środków pozyskanych z BŚ w ramach Umowy Pożyczki, przeznaczony był Rachunek Specjalny, utrzymywany – zgodnie z postanowieniami Umowy Pożyczki – w NBP na podstawie umowy rachunku bankowego prowadzonego w walucie obcej, zawartej w dniu 1 czerwca 2004 r. między MF a NBP - Głównym Oddziałem Walutowo-Dewizowym (obecnie Oddziałem Okręgowym). Rachunek przeznaczony był wyłącznie do obsługi środków pochodzących z pożyczki MBOiR nr 7436 PL. Wypłaty z tego rachunku dokonywane były z zastosowaniem odpowiednich kursów średnich NBP.

w pięciu transzach, tj. 1 155 855,68 EUR w lutym 2019 r. (dwie transze), 741 333,70 EUR w maju 2019 r. (jedna transza), 705 898,57 EUR w sierpniu 2019 r. (jedna transza), 41 294,88 EUR w listopadzie 2019 r. (jedna transza). Wyrażona w PLN, łączna równowartość ww. środków wynosiła 11 406 247,67 PLN. Zgodnie z wyciągiem bankowym, na początek i koniec 2019 r. stan środków zagranicznych na Rachunku Specjalnym wyniósł odpowiednio 4 890 717,84 EUR i 7 755 797,22 EUR.

Powyższe wielkości były zgodne z informacją uzyskaną w tym zakresie z Ministerstwa Finansów (dalej: „MF") oraz z będącymi w dyspozycji BKP wyciągami z Rachunku Specjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 360-455, tom IV; str. 14-33 tom V)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. BŚ, od początku realizacji Projektu OPDO, w ramach Umowy Pożyczki 7436 PL, przekazał łącznie na Rachunek Specjalny kwotę 132 769 355,00 EUR[39], tj. 94,77 % kwoty Pożyczki 7436 PL (140 100 000,00 EUR), z czego wypłacono z Rachunku Specjalnego na rachunek MF kwotę 125 013 658,00 EUR, tj. 89,23% kwoty przyznanej pożyczki.

Czas od złożenia przez BKP wniosku do wydania przez Ministra Finansów decyzji o uruchomieniu środków z MBOiR wyniósł średnio 48 dni[40], co oznacza wydłużenie w stosunku do 2018 r. o dwa dni.

(dowód: akta kontroli str. 1-143; 329-359, 555, tom IV)

Na realizację zadań Projektu OPDO wykorzystano według stanu na 31 grudnia 2019 r. kwotę 123 948 635,00 EUR wypłaconej kwoty Pożyczki 7436 PL.

Wykorzystaną do końca badanego okresu część Pożyczki 7436 PL przeznaczono na:

1. Roboty:
   - w części A1 Projektu – 23 691 550,00 EUR, tj. 86,47% alokowanej kwoty (27 400 000,00 EUR);
   - w części B Projektu – 34 612 593,00 EUR, tj. wykorzystano 93,17% alokowanej kwoty (37 150 000,00 EUR).
2. Koszty pozyskania gruntów: w części A2 Projektu – 27 687 136,00 EUR, tj. 91,53% alokowanej kwoty (30 250 000,00) EUR.
3. Towary: 8 445 081,00 EUR, tj. 97,07% alokowanej kwoty (8 700 000,00 EUR).
4. Usługi konsultingowe:
   - w części A3 Projektu – 10 473 281,00 EUR, tj. 79,04% alokowanej kwoty (13 250 000,00 EUR);
   - w części B4 Projektu – 7 483 849,00 EUR, przekroczono 95,34% alokowanej kwoty (7 850 000,00 EUR);
   - w części C i D Projektu – 9 363 137,00 EUR, tj. 78,03% alokowanej kwoty (12 000 000,00 EUR).
5. Koszty operacyjne – 2 192 009,00 EUR, tj. 87,68 % alokowanej kwoty (2 500 000,00 EUR).
6. Bez alokacji – 1 000 000,00 EUR.

(dowód: akta kontroli str. 1-143, 208-328, tom IV)

---

[39] Na Rachunek Specjalny od początku realizacji Projektu wpłynęła kwota 132 769 355 EUR, tj. o 200,00 EUR niższa od kwoty podjętej (tj.: 1. data zasilenia rachunku specjalnego 22 lutego 2008 r., kwota zasilenia rachunku specjalnego 9 999 900,00 EUR, kwota podjęta 10 000 000,00 EUR pomniejszona o pobraną opłatę w wysokości 100,00 EUR, 2. data zasilenia rachunku specjalnego 9 stycznia 2009 r., kwota zasilenia rachunku specjalnego 1 861 457,57 EUR, kwota podjęta 1 861 557,57 EUR pomniejszona o pobraną opłatę w wysokości 100,00 EUR).

[40] Maksymalnie 70 dni, a minimalnie 34 dni.

Kwota pożyczki postawiona do dyspozycji, a niewydatkowana według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. (saldo Rachunku Specjalnego na ten dzień) to 7 755 797,22 EUR. Kwota wypłacona z Rachunku Specjalnego, a niewydatkowana według stanu na 31 grudnia 2019 r. na realizację Projektu OPDO wynosiła 1 065 023,00 EUR. (dowód: akta kontroli str. 1-143, 360, tom IV)

W 2019 r. koszty obsługi Umowy Pożyczki 7436 PL, dotyczące okresu od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r., zamknęły się kwotą 25 646,89 EUR, w tym:

- odsetki za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. w kwocie 0,00 EUR;
- opłata za gotowość (liczona od kwoty kapitału pożyczki niewypłaconej) w łącznej wysokości 25 646,89 EUR.

Powyższe płatności przeliczone na PLN, zamknęły się kwotą 109 217,28 PLN[41]. Od początku realizacji Projektu, koszty te stanowiły kwotę 4 667 591,71 EUR[42], co w przeliczeniu na złote dało 19 876 939,30 PLN[43].

(dowód akta kontroli str. 14-33, tom V)

Koszty związane z obsługą Umowy Kredytu 1536, dotyczące okresu od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. wyniosły ogółem 592 973,34 EUR[44] (2 525 176,97 PLN[45]). Łącznie wartość poniesionych wydatków od 11 maja 2007 r. do 31 grudnia 2019 r. osiągnęła poziom 6 674 215,11 EUR (28 422 145,05[46]).

(dowód: akta kontroli str. 14-33, tom V)

Do dnia 31 grudnia 2019 r. w ramach Umowy Kredytu 1536 uzyskano łącznie 190 612 000,00 EUR o równowartości 797 784 190,00 PLN, z czego dla jednostek wdrożeniowych Projektu alokowano kwotę 714 179 073,00 PLN, uzyskując poziom 89,52% alokacji transz.

Czas od złożenia wniosku przez BKP do wydania decyzji o uruchomieniu środków[47] z kredytu BRRE wyniósł średnio 45 dni[48] i pozostawał na poziomie z 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 329-359, 555, tom IV; str. 14-33 tom V)

Uzyskane w 2019 r. środki z budżetu państwa (w kwocie 24 260 179,00 PLN) pochodziły z rezerwy celowej nr 4 „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły" i były uruchamiane na podstawie dziewięciu decyzji Ministra Finansów. Narastająco od początku trwania Projektu z tego źródła uzyskano 385 812 286,00 PLN.

Czas od złożenia wniosku przez BKP do wydania decyzji o uruchomieniu środków[49] z tego źródła wyniósł średnio 43 dni[50], co oznacza skrócenie czasu w stosunku do roku poprzedniego o trzy dni.

(dowód: akta kontroli str. 1-143, 329-359, 555 tom IV)

W wyniku kontroli ustalono, że dwa wnioski o uruchomienie środków, zostały przesłane z BKP do Prezesa PGW WP w terminie przekraczającym cztery dni robocze, co zostało szczegółowo opisane w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 329-346, 517-555, tom IV; str. 78-108, tom V)

NIK zwraca uwagę, że RZGW WL w 2019 r. na realizację Projektu POPDO zaangażowało dodatkowo 19 303 451,28 PLN środków własnych, które zostały

---

[41] Oszacowanie w oparciu o kurs średni NBP z dnia 31 grudnia 2019 r. (1 EUR = 4,2585 PLN).
[42] 3,52% wartości przekazanych zaliczek przez MBOiR na Rachunek Specjalny.
[43] Oszacowanie w oparciu o kurs średni NBP z dnia 31 grudnia 2019 r. (1 EUR = 4,2585 PLN).
[44] Wyłącznie odsetki, w przypadku kredytu BRRE nie występuje opłata za gotowość.
[45] Oszacowanie w oparciu o kurs średni NBP z dnia 31 grudnia 2019 r. (1 EUR = 4,2585 PLN).
[46] Oszacowanie w oparciu o kurs średni NBP z dnia 31 grudnia 2019 r. (1 EUR = 4,2585 PLN).
[47] Przez Ministra Finansów.
[48] Maksymalnie 58 dni, a minimalnie 34 dni.
[49] Przez Ministra Finansów.
[50] Maksymalnie 48 dni, a minimalnie 34 dni.

następnie zrefundowane środkami Projektu po upływie od czterech do 70 dni[51]. Te działania były wynikiem zbyt długotrwałych i zbiurokratyzowanych procedur pozyskiwania środków w ramach Projektu OPDO. Pomimo, że środki tego Projektu były zabezpieczone i dostępne, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: „PGW WP") zmuszone były zaangażować przejściowo środki własne, by przeciwdziałać naliczeniom przez kontrahentów odsetek za dokonanie nieterminowo płatności za zobowiązania.

(akta kontroli str. 283, tom II; str. 34-108, tom V)

Roszczenia związane z realizacją zadań Projektu OPDO w ramach komponentu B (RZGW WL)[52] wynosiły ogółem 85 919 339,77 PLN, z czego roszczenia zamawiającego stanowiły 17 489 015,10 PLN[53], a roszczenia wykonawców 68 430 324,67 PLN[54].

(akta kontroli str. 283, tom II; str. 34-108, tom V)

Według informacji udzielonych przez Dyrektora Projektu płatności realizowane w I kwartale 2020 r. w ramach Projektu OPDO pochodziły ze środków własnych PGW WP oraz Funduszu Spójności UE i nie występowały problemy oraz opóźnienia w uzyskaniu tych środków.

(akta kontroli str. 78-108, tom V)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W Raporcie Rocznym według stanu na 31 grudnia 2019 r. w załączniku pn. „Źródła i wykorzystanie funduszy Projektu według zadań", w części „Saldo zamknięcia" zawyżono wartość niewykorzystanych środków Projektu OPDO o kwotę 799 424,00 PLN (w tym o 785 000,00 PLN także w pozycji „Środki w drodze", a o 14 424,00 PLN również w pozycji „saldo konta RZGW WL"). W pozycji „Saldo zamknięcia" wykazano kwotę 204 684 864,00 PLN, zamiast 203 885 440,00 PLN. Różnica w wysokości 799 424,00 PLN została wcześniej zwrócona przez RZGW WL jako niewykorzystana część środków Projektu OPDO (785 000,00 PLN jako korekta z decyzji MF/WM4.4143.3.14.2019.MF.837 oraz 14 424,00 PLN jako zwrot środków niewykorzystanych). Nieprawidłowa kwota środków niewykorzystanych została wykazana zarówno w kolumnie pn. „Narastająco od początku roku" oraz w kolumnie „Narastająco od początku projektu" przywołanego sprawozdania finansowego. Powyższa nieprawidłowość została skorygowana przez BKP w trakcie trwania kontroli NIK, w złożonej w dniu 15 maja 2020 r. korekcie Raportu Rocznego za 2019 r.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Projektu wyjaśnił, że omyłkowo nie pomniejszono pozycji „Środki w drodze" o kwotę korekty decyzji MF/WM4.4143.3.14.2019.MF.837/K01 w wysokości 785 000,00 PLN. Także w przypadku kwoty 14 424,00 PLN na wskutek błędu nie ujęto w Raporcie złożonej korekty przez RZGW WL w tym zakresie (pierwotnie jednostka ta wskazała,

---

[51] Wartość środków własnych PGW WP zaangażowanych i następnie zrefundowanych w RZGW GL zostanie wskazana w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli NIK przeprowadzonej w tej jednostce.

[52] Roszczenia w ramach komponentu A zostaną wskazana w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli NIK przeprowadzonej w RZGW GL.

[53] Z czego: 15 876 879,41 PLN z tytułu kary umownej (kontrakt B3-2) oraz 1 612 135,69 PLN z tytułu roszczenia o nieusunięcie stwierdzonych wad (kontrakt B2-2.1).

[54] Z czego: 46 304 995,04 PLN z tytułu roszczeń wykonawcy kontraktu B3-2 w związku z brakiem dostępu do terenu budowy, przedłużeniem czasu na ukończeniu i związanymi z tym kosztami oraz kosztami prac dodatkowych; 15 386 031,65 PLN roszczenia wykonawcy kontraktu B2-3.1 o zwiększenie ceny kontraktowej; 5 628 502,17 PLN z tytułu roszczeń wykonawcy kontraktu B2-2.1 o zwrot kosztów ogólnego zarządu, zwrotu kosztów pośrednich, kosztów prac nierozliczonych oraz nieuprawnionego zdaniem wykonawcy pobrania i korzystania z zabezpieczenia wykonania; 960 865,24 PLN z tytułu roszczeń wykonawcy kontraktu B1-3 o zwrot kosztów prac zaległych i koszenia traw oraz 149 930,57 PLN z tytułu roszczeń wykonawcy kontraktu B1-1 o zwrot kosztów transportu nadmiarowego i jego zablokowania.

że tyle wynosi stan środków na koniec 2019 r., a następnie skorygowała ten stan na 0,00 PLN).

(akta kontroli str. 1-143, 208-328, tom IV; str. 78-108, 114-120, tom V)

2. W przypadku dwóch procedowanych przez BKP wniosków o uruchomienie środków na realizację zadań Projektu OPDO, tj. z dnia 28 lutego 2019 r.[55] oraz z dnia 1 lipca 2019 r.[56] stwierdzono, że wnioski te zostały przekazane do Prezesa PGW WP w terminie siedmiu i ośmiu dni roboczych od dnia ich wpływu odpowiednio z RZGW WL i RZGW GL. Opóźnienie wyniosło odpowiednio trzy i cztery dni robocze, gdyż zgodnie z *Erratą do procedur Projektu OPDO*, czas w jakim BKP powinien rozpatrzyć wniosek jednostki wdrożeniowej i przekazać go do dalszego procedowania wynosi nie dłużej niż cztery dni robocze.

Dyrektor Projektu w wyjaśnieniach wskazał, że przyczyną powstania tych opóźnień były:

- w przypadku wniosku z dnia 28 lutego 2019 r., toczące się pomiędzy Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: „MGMiŻŚ") a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „MSWiA") rozmowy co do koncepcji składania wniosków o uruchomienie środków w roku 2019. Ostatecznie MSWiA podtrzymało zachowanie trybu składania wniosków oraz umieszczanie informacji w nich zawartych, zgodnie z dotychczasowymi zasadami;

- w przypadku wniosku z dnia 1 lipca 2019 r., prace pomiędzy MGMiŻŚ, PGW WP i BKP będące konsekwencją zadań wyznaczonych na komitetach roboczych Projektu OPDO i Projektu OPDOW dotyczące planów rzeczowo – finansowych na rok 2019 i lata kolejne, przy szczególnym uwzględnieniu potrzeb RZGW GL w kontekście planowanych zmian w inżynierii finansowej Projektu OPDO.

(akta kontroli str. 11-12, 78-112, tom V)

1.3 Plan zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

Do dnia 14 kwietnia 2019 r. obowiązywał plan zamówień publicznych[57] według stanu na dzień 3 listopada 2017 r.[58]. Następnie w dniu 14 kwietnia 2019 r. został on zaktualizowany poprzez dodanie zamówienia na zadanie A3-19 dotyczące zakupu wyposażenia w celu utrzymania funkcjonalności Zbiornika Racibórz po zakończeniu realizacji kontraltu A1-4[59].

W 2019 r. w ramach Projektu OPDO nie przeprowadzano postępowań podlegających ocenie „ex post" lub „ex ante".

(dowód: akta kontroli str. 477-481, tom IV; str. 7-10, tom V)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.4 Problemy, zagrożenia i ryzyka związane z realizacją Projektu OPDO

Opis stanu faktycznego

Do najważniejszych zdiagnozowanych problemów, zagrożeń i ryzyk związanych z realizacją zadań Projektu OPDO należy zaliczyć m.in. ryzyko:

- obniżenia jakości robót oraz niezrealizowania obowiązków związanych z wymaganiami decyzji środowiskowych, przepisów prawa i warunków opisanych w PZŚ[60] przez wykonawcę kontraktu A1-4 „Budowa Zbiornika Racibórz" ze względu

---

[55] L.dz. BKP/311/47/AD,KA/2019.
[56] L.dz. BKP/311/143/AD,KA/2019.
[57] Procurement Plan.
[58] Zgodnie z postanowieniami Umowy Pożyczki 7436 PL (sekcja 1.02 lit. n i sekcja 3.02)
[59] Podpisanie kontraktu i jego realizację dla tego zadania zaplanowano w 2020 r.
[60] Plan Zarządzania Środowiskiem (ang. EMP - Environmental Management Plan), dokument wymagany procedurami BŚ dla każdego z zadań, podlega procedurze upublicznienia, zatwierdzenia przez BŚ, stanowi integralną część dokumentacji przetargowej i kontraktu na realizację zadania..

na potrzebę zintensyfikowania tempa robót budowlanych oraz oczekiwanie jak najszybszego zakończenia prac;

- niedostatecznego przygotowania i nierzetelnego dokonania odbioru końcowego Kontraktu A1-4, ze względu m.in. na zmiany kadrowe jakie nastąpiły w RZGW GL BWP w 2018 r.[61];
- niezapewnienia: terminowego wyposażenia w sprzęt do eksploatacji Zbiornika Racibórz, niezbędnego do jego utrzymania i funkcjonowania, terminowego zatrudnienia przeszkolonych pracowników do jego obsługi oraz opracowania instrukcji eksploatacji Zbiornika Racibórz obsługi w celu zapewnienia bezpieczeństwa zbiornika Racibórz[62];
- niezakończenia procesu rozliczeń, sporów i usunięcia wad z wykonawcami kontraktów komponentu B, wynikających z gwarancji i rękojmi, w terminie rozliczenia Projektu OPDO, tj. do czerwca 2020 r.;
- nieuregulowania odszkodowań za zajęcia czasowe i stałe nieruchomości na poczet realizacji inwestycji, co uniemożliwi pełne rozliczenie komponentu B 2-3. Na kontraktach zakończonych, nieruchomości tymczasowo przejęte na cele inwestycji powinny zostać uporządkowane i odtworzone do stanu poprzedzającego moment rozpoczęcia prac lub też lepszego[63];
- trudności organizacyjnych JRP wynikającymi z przekształceń organizacyjnych, brakiem zasobów kadrowych, płynnością kadry i brakiem stabilności zespołów, np. zmiana Kierownika JRP III w RZGW WL na wniosek Dyrektora Projektu, w RZGW GL BWP w 2019 r. rozwiązane zostały umowy o pracę z trzema osobami zatrudnionymi w BWP, na stanowiskach Kierownika BWP oraz Kierownika (Koordynatora) Zespołu Finansowania i Raportowania (z dniem 1 lutego 2019 r.) oraz Specjalisty ds. Realizacji i Rozliczeń budów (z dniem 31 maja 2019 r).

Pozostałe ryzyka dotyczące zmian organizacyjnych BKP, zmiany zasad finansowania Projektu oraz pandemii COVID-19 jako wspólne dla obu Projektów zostały przedstawione w punkcie 3.4 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 242-337 tom III; str. 1-143, 487-516 tom IV; str. 34-77, tom V)

1.5 Kontrola zarządcza w ramach Projektów OPDO i OPDOW

Opis stanu faktycznego

W wyniku zmian organizacyjnych BKP od dnia 1 stycznia 2018 r. stało się jednostką budżetową bezpośrednio podległą Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: „MGMiŻŚ"). W związku z powyższą zmianą oraz w związku ze zmianami jakie zaszły wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - *Prawo wodne*[64] (dalej: „Prawo wodne"), z dniem 12 czerwca 2019 r. dokonano aktualizacji regulaminu organizacyjnego BKP[65]. Do tego dnia obowiązywał

[61] Z powodu braku ciągłości wiedzy i organizacji projektowej wynikające ze zmian kadrowych i osobowych, w szczególności w RZGW GL, gdzie ze względu na złożenie wypowiedzeń przez pięć osób uczestniczących w Projekcie od początku jego realizacji oraz wykonujących wiodące w nim role ([1] Konsultant BKP ds. Zarządzania Komponentem A. Był on jednocześnie Pełnomocnikiem Dyrektora RZGW GL ds. Realizacji Komponentu A POPDO i faktycznie w ramach tych uprawnień kierował pracami Biura Wdrażania Projektu (dalej: „BWP") oraz reprezentował inwestora w ramach umów zawartych przez RZGW GL w celu realizacji Komponentu A (wobec Wykonawcy Kontraktu na roboty, Konsultantów i Gminy Lubomia); [2] kierownik BWP; [3] kierownik sekcji finansowania i raportowania; [4] główny specjalista BWP ds. inwestycji oraz [5] główny specjalista ds. inwestycji), zatrudniono na ich miejsce nowych pracowników.

[62] Zaopiniowana przez Międzynarodowy panel ds. bezpieczeństwa zapór i przekazana do wiadomości do BŚ najpóźniej w II kwartale 2020 r.

[63] Nie wszystkie odszkodowania zostały wypłacone za zajęcia nieruchomości w POPDO. Jest to związane z nierozstrzygniętymi jeszcze postępowaniami administracyjnymi w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania w niektórych sprawach. Dotyczy to zarówno odszkodowań za zajęcia stałe (osiem spraw), jak i zajęcia czasowe (20 spraw).

[64] Dz.U z 2020 r. poz. 310, ze zm.

[65] NIK w ramach kontroli P/18/102 zwracała uwagę, że pomimo zmian organizacyjnych i prawnych jakie zaszły w związku z wejściem w życie ustawy Prawo wodne, w tym powstania PGW WP, a także zmiany Ministerstwa nadzorującego pracę BKP, nie dokonano w tym zakresie aktualizacji regulaminów, procedur oraz innych

regulamin organizacyjny zatwierdzony w dniu 23 maja 2017 r. przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

W obowiązujących w 2019 r. regulaminach organizacyjnym BKP[66] wskazano m.in., że do zadań tej jednostki należy: „koordynacja zadań w zakresie umów będących składowymi Inżynierii finansowej skonstruowanej w celu pełnej realizacji Projektów OPDO i OPDOW, współdziałanie z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej, MSWiA, Ministrem Cyfryzacji, Ministrem Finansów oraz Ministrem Środowiska oraz innymi organizacjami administracji rządowej i samorządowej związanymi z realizacją Projektów OPDO, OPDOW i funkcjonowaniem Komitetu Sterującego, koordynacja działań Jednostek Wdrożeniowych w zakresie realizacji Projektów OPDO i OPDOW, monitorowanie prac nad Projektami OPDO i OPDOW oraz ocena ich postępu, bieżąca koordynacja i monitorowanie środków finansowych przeznaczonych na realizacją Projektu oraz współudział w zarządzaniu tymi środkami, bieżąca współpraca z MBOiR i BRRE, wykonywanie innych zadań określonych w umowach oraz innych zadań zleconych przez Prezesa KZGW związanych z realizacją Projektów OPDO i OPDOW, koordynacja i nadzór nad realizacją komponentu A Projektu OPDO".

(akta kontroli str. 1-100, 115-131, tom III)

Z dniem 1 stycznia 2020 r. na mocy Zarządzenia nr 34 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 20 grudnia 2019 r. *w sprawie przejęcia realizacji zadań państwowej jednostki budżetowej Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie*[67] zadania oraz konsultanci BKP zostali przejęci przez PGW WP. W tym celu, zgodnie z Zarządzeniem nr 80/2019 Prezesa PGW WP z dnia 31 grudnia 2019 r. *w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie* w strukturach PGW WP utworzono Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły w Pionie Ochrony Przed Powodzią i Suszą Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Jednocześnie na mocy Zarządzenia nr 35 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 31 grudnia 2019 r. *w sprawie likwidacji państwowej jednostki budżetowej Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły*[68] jednostka ta z dniem 1 stycznia 2020 r. została postawiona w stan likwidacji, a z dniem 1 lutego 2020 r. został zlikwidowana jako samodzielna jednostka budżetowa.

(akta kontroli str. 1-100, 115-131, tom III)

W 2019 r. obowiązywały procedury pn. *„Przepływy Pieniężne, Procedury Sprawozdawcze i Rozliczeniowe w Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry"* w brzmieniu z października 2014 r. wraz z wprowadzoną z dniem 7 grudnia 2018 r. Erratą do tego dokumentu[69].

Ponadto obowiązywał *Podręcznik Operacyjny Projektu (POM) Projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły*", zaktualizowany z dniem 19 września 2018 r. (wprowadzono „Poprawkę nr 2 do *Podręcznika Operacyjnego Projektu (POM) Projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły*"[70]).

(akta kontroli str. 11-12, tom V)

---

dokumentów obu Projektów. Dyrektor BKP w dniu 18 lipca 2018 r. przekazał MGMiŻŚ projekt regulaminu organizacyjnego BKP, nie został on jednak zatwierdzony do dnia kontroli.

[66] Zatwierdzonym w dniu 23 maja 2017 r. przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

[67] Dz.Urz. MGMiŻŚ poz. 36.

[68] Dz.Urz. MGMiŻŚ poz. 37.

[69] Decyzja podjęta na Komitecie Roboczym Projektu OPDO w dniu 29 listopada 2018 r.

[70] Decyzja podjęta na Komitecie Sterującym Projektu OPDOW w dniu 19 września 2018 r.

Monitorowanie postępu działań w 2019 r. w obu Projektach, BKP prowadziło przede wszystkim w oparciu o dane pozyskiwane z jednostek realizujących Projekty i sporządzane sprawozdania kwartalne. Ponadto na potrzeby Komitetu Sterującego Projektu przygotowywana i przekazywana była tzw. mapa drogowa. W zakresie monitorowania kontraktów na roboty budowlane sporządzane były tabele tzw. Systemy Monitoringu Kontraktów w cyklach miesięcznych i przekazywane do MBOiR. Dodatkowo BŚ przeprowadzał Misje, po zakończeniu, których sporządzany był dokument pn. Aide Memoire. Konsultanci BKP uczestniczyli w radach budów, wizytach terenowych i naradach tematycznych, telekonferencjach z udziałem BŚ. Organizowane były także spotkania i narady poświęcone różnym problemom.

(akta kontroli str. 241-337, tom III)

W 2019 r. odbyło się łącznie po sześć spotkań Komitetu Roboczego Projektu OPDO oraz OPDOW, w których udział brali także przedstawiciele BKP[71]. W badanym okresie odbyły się także po dwa spotkania Komitetu Sterującego obu Projektów[72].

(akta kontroli str. 144-208, tom IV)

W BKP obowiązywał Regulamin kontroli zarządczej wprowadzony zarządzeniem nr 31 Dyrektora Biura z dnia 3 października 2011 r. *w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej w BKP*. W 2014 r. dokonano uaktualnienia i dostosowania (m.in. w wyniku audytu przeprowadzonego przez NIK) Regulaminu Kontroli Zarządczej BKP do Statutu i Regulaminu Organizacyjnego tej jednostki na podstawie Zarządzenia Nr 3/2014 Dyrektora BKP z 14 lipca 2014 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 31/2011 w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej w BKP. Ponadto BKP realizowało zadania, zgodnie z Komunikatem Nr 1 Ministra Środowiska z dnia 30 stycznia 2014 r. *w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej gospodarka wodna i środowisko*.

(akta kontroli str. 11-12, tom V)

W 2019 r. BKP w ramach Projektu OPDO przeprowadziło dwa audyty w RZGW WL oraz RZGW GL. Audyt w RZGW WL przeprowadzono w związku z zakończeniem wdrażania zadań w ramach POPDO, tj. zadania B3-2 Odcinek: „Rzeka Widawa od mostu kolejowego (ul. Krzywoustego) do ujścia do Odry". W wyniku przeprowadzonego audytu stwierdzono, że prawidłowo poniesiono wydatki na rozliczenie kontraktu B3-2. W RZGW GL sprawdzono część wydatków poniesionych w 2019 r. w podkomponentach A1, A2 i A3. Nie stwierdzono nieprawidłowości w kontrolowanych dokumentach. Natomiast w ramach Projektu OPDOW przeprowadzono trzy audyty finansowe, w: RZGW WL, Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie (dalej: „RZGW SZ") i Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej Zarząd Zlewni w Szczecinie (dalej: „RZGW SZ-ZZ"). W wyniku przeprowadzonych audytów w tych jednostkach stwierdzono długi okres zatwierdzania raportów miesięcznych Konsultantów, którego powodem był szereg braków i nieprawidłowości stwierdzanych w raportach miesięcznych. BKP zasugerowało audytowanym jednostkom rozważenie czasowego dokonywania płatności częściowych tylko za bezsporną część wynagrodzeń i wydatków zwrotnych, pozostałą część pozostawiając do dalszych wyjaśnień.

(akta kontroli str. 338-351, tom I; str. 482-486, tom IV)

Monitoring i sprawozdawczość z realizacji zadań Projektu OPDO oraz Projektu OPDOW były realizowane przez BKP w oparciu o aplikację MIS[73] wykorzystującą

---

[71] W dniach: 14 lutego 2019 r.; 10 kwietnia 2019 r.; 11 czerwca 2019 r.; 7 sierpnia 2019 r.; 9 października 2019 r.; oraz 12 grudnia 2019 r.

[72] W dniach: 7 marca 2019 r. i 21 listopada 2019 r.

[73] Management Information System (ang. MIS) – informacyjny system zarządzania.

centralną bazę danych SQL. Aplikacja ta była wykorzystywana niezależnie dla obu Projektów, a za jej pomocą jednostki wdrożeniowe łączy się z tą bazą sieciowo i wprowadzały do niej dane, dotyczące realizacji danego Projektu, zgodnie z nadanymi uprawnieniami.

(akta kontroli str. 11-12, tom V)

Do dnia zakończenia kontroli NIK, RZGW WL nie otrzymało „no objection" BŚ na dokonanie konsolidacji JRP I, JRP II i JRP III[74] realizujących Projekt OPDO oraz Projekt OPDOW. Niemniej jednak zarówno BŚ jak i BRRE były informowane o ww. zmianach organizacyjnych podczas Misji w maju i listopadzie 2019 r. (a także o planowanej konsolidacji w RZGW KR i RZGW SZ). Wniosek PGW WP wraz z uzasadnieniem w tej sprawie został przesłany do BŚ przez BKP w styczniu 2019 r. i był nadal procedowany.

(akta kontroli str. 34-78, tom V)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie BKP właściwie realizowało przypisane zadania związane z bieżącym zabezpieczeniem finansowania wydatków Projektu OPDO, w zakresie zapotrzebowania i uruchamiania środków finansowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: przekazania do Prezesa PGW WP dwóch wniosków o uruchomienie płatności z naruszeniem terminów wynikających z *Erraty do procedur Projektu OPDO*, tj. w terminie przekraczającym cztery dni robocze od wpływu tych wniosków do BKP z JRP oraz zawyżenia o kwotę 799 424,00 PLN środków niewykorzystanych Projektu OPDO w „Saldzie zamknięcia" w Raporcie Rocznym za 2019 r. w załączniku pn. „Źródła i wykorzystanie funduszy Projektu według zadań".

OBSZAR

2. Prawidłowość wydatkowania środków Projektu OPDO, weryfikacji dokumentów potwierdzających operacje finansowe oraz ujęcia w ewidencji księgowej

Opis stanu faktycznego

Badania wydatków Projektu OPDO przeprowadzono odrębnie w BKP, RZGW WL i RZGW GL na losowo wybranej próbie tzw. metodą monetarną[75] z wykorzystaniem programu komputerowego *Pomocnik Kontrolera PK, wersja 5.7*. Populację do losowania stanowiły wydatki wszystkich jednostek uczestniczących w 2019 r. w realizacji Projektu OPDO, ujęte w zapisach księgowych o łącznej wartości 450 900 429,53 zł[76], a zbiór wykorzystany jako populacja do losowania zawierał 1 277 rekordy.

Dla przeprowadzenia badania założono poziom ufności 95%, próg istotności do wyboru próby 1%, natomiast do oceny końcowej 2% (Standard ISA 320 – International Standards of Auditing). Przy ustaleniu progu istotności wykorzystano m.in. ustalenia z poprzednich kontroli.

Do badania wylosowano próbę 48 wydatków na kwotę 430 997 301,41 PLN, co stanowiło 95,59% badanej populacji. Próba obejmowała:

- dwa wydatki BKP na kwotę 34 524,28 PLN;
- 37 wydatków RZGW GL na kwotę 411 705 964,04 PLN;

---

[74] JRP I, JRP II i JRP III, to jednostki realizujące projekt, które po 1 stycznia 2018 r. zostały przejęte przez RZGW WL, a które przed tym dniem były JRP działającymi samodzielnie przy RZGW WL, Dolnośląskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu oraz Lubuskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze.

[75] Metoda monetarna (MUS – Monetary Unit Sampling).

[76] Wartość bezwzględna próby wyniosła 450 901 833,29 PLN.

- dziewięć wydatków RZGW WL na kwotę 19 256 813,09 PLN.

Przeprowadzone w BKP badanie obejmowało dwa wylosowane wydatki na łączną kwotę 34 524,28 PLN. W wyniku analizy treści wylosowanych dokumentów księgowych, ich porównania z zapisami ewidencji księgowej, zawartymi umowami oraz źródłową dokumentacją rozliczeń (m.in.: raporty z wykonanych usług konsultingowych, zestawienia płac według pracowników, umowa na wykonanie usługi i jej rozliczenie), nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji, dokumentowaniu i ewidencjonowaniu poniesionych wydatków. Dowody księgowe sporządzane były rzetelnie, tj. zgodnie z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentowały. Dokumentację tą poddawano kontroli formalnej i rachunkowej przed zaksięgowaniem zgodnie z procedurami przyjętymi w BKP. Wydatki znajdowały uzasadnienie w zawartych umowach oraz kwalifikowały się do sfinansowania w świetle Umowy Pożyczki 7436 PL.

(akta kontroli str. 132-142, 199-241, tom III)

Kwartalne raporty monitoringu finansowego BKP przekazało do BŚ (w formie papierowej) w terminach zgodnych z postanowieniami Umowy Pożyczki 7436 PL, tj. do dnia 15 miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

(akta kontroli str. 456-481, tom IV)

Sprawozdanie roczne za 2019 r. zawierało dane w układzie wymaganym Umową Pożyczki. Przedstawiony do kontroli Raport Monitoringu Finansowego za 2019 r.[77] (dalej: „FMR") m.in.:

a) wskazywał źródła i wykorzystanie funduszy dla Projektu za ten rok, osobno dla funduszy zapewnionych w ramach Umowy Pożyczki;
b) opisywał fizyczne postępy w realizacji Projektu, zbiorczo oraz dla okresu objętego sprawozdaniem;
c) określał stan realizacji zamówień w ramach Projektu na koniec okresu objętego sprawozdaniem;
d) opisywał administrowanie Projektem;
e) obejmował wnioski i rekomendacje;

co było zgodne z wymaganiami określonymi w Umowie Pożyczki 7436 PL oraz wymogami wynikającymi z Umowy Kredytu, a także określonymi w pochodzących z maja 2009 r. dokumentach pn.: „Uzgodniony raport z negocjacji pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a MBOiR w sprawie Projektu OPDO" i „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie OPDO".

Powyższe pozwala stwierdzić, że przedłożone przez BKP do badania sprawozdanie roczne za 2019 r. (FMR), w części dotyczącej poniesionych wydatków na realizację Projektu w 2019 r., zostało sporządzone w sposób rzetelny i spełniało wymogi stawiane przez pożyczkodawcę oraz zawierało wszystkie elementy, jakie winno zawierać roczne sprawozdanie finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 1-143, tom IV)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność BKP w zakresie prawidłowości wydatkowania środków Projektu OPDO, weryfikacji dokumentów potwierdzających operacje finansowe oraz ich ujęcia w ewidencji księgowej. Wydatki zostały poniesione zgodne z warunkami umów zawartych z MBOiR i BRRE oraz odpowiednio udokumentowane i ujęte w sprawozdaniu finansowym.

[77] Stanowiącym załącznik do sprawozdania rocznego za 2019 r.

OBSZAR

3. Działania w zakresie finansowania zadań Projektu OPDOW

Projekt OPDOW obejmuje realizację następujących zadań:

a) Ochronę przed powodzią Dolnej i Środkowej Odry (komponent 1), realizowaną w ramach trzech podkomponentów:

- Ochrona przed powodzią obszarów na terenie województwa zachodniopomorskiego - podkomponent 1A;
- Ochrona przed powodzią na Środkowej i Dolnej Odrze – podkomponent 1B;
- Ochrona przed powodzią miasta Słubice – podkomponent 1C.

b) Ochronę przed powodzią Kotliny Kłodzkiej (komponent 2), realizowaną w ramach dwóch podkomponentów:

- Ochrona czynna – polegająca na budowie czterech suchych zbiorników przeciwpowodziowych w Boboszowie, Roztokach Bystrzyckich, Szalejowie i Krosnowicach – podkomponent 2A;
- Ochrona bierna – jej zakres obejmuje zabezpieczenie przeciwpowodziowe terenów położonych wzdłuż czterech głównych rzek Kotliny Kłodzkiej: Nysy Kłodzkiej, Ścinawki, Białej Lądeckiej z głównym lewobrzeżnym dopływem rzeką Morawką oraz Bystrzycy Dusznickiej z głównym lewobrzeżnym dopływem rzeką Kamienny Potok – podkomponent 2B.

c) Ochronę przed powodzią Górnej Wisły (komponent 3), realizowaną w ramach następujących podkomponentów:

- Ochrona przez powodzią Krakowa i Wieliczki – podkomponent 3A;
- Ochrona przez powodzią Sandomierza i Tarnobrzegu – podkomponent 3B;
- Bierna i czynna ochrona w zlewni Raby – podkomponent 3C;
- Bierna i czynna ochrona w zlewni Sanu – podkomponent 3D.

d) Wzmocnienie instytucjonalne i modernizacja systemu prognozowania (komponent 4).

e) Zarządzanie Projektem i opracowanie dalszych studiów (komponent 5).

Jednostkami Realizującymi (wdrożeniowymi) Projekt OPDOW były:

- ✓ RZGW WL – komponent 1, 2, 4 i 5;
- ✓ RZGW SZ – komponent 1 i 5;
- ✓ RZGW SZ-ZZ – komponent 1 i 5;
- ✓ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Rzeszowie (dalej: „RZGW RZ") – komponent 3 i 5;
- ✓ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej: „RZGW KR") – komponent 3 i 5;
- ✓ BKP – komponent 4 i 5, jednostka koordynująca Projekt.

(akta kontroli str. 14-42, tom I; str. 338-744, tom III)

3.1 Plan wydatków oraz zaawansowanie finansowe zadań Projektu OPDOW

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym Projektu OPDOW koszt jego realizacji określono na 1 202 000 000,00 EUR (5 000 320 000,00 PLN), z czego 460 000 000,00 EUR zapewniono w wyniku podpisania Umowy nr 8524 PL, zawartej w dniu 10 września 2015 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a MBOiR na finansowanie realizacji Projektu OPDOW (dalej: „Umowa Pożyczki 8524 PL"), a 300 000 000,00 EUR z tytułu Umowy nr F/P 1866, zawartej w dniu 24 maja 2016 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a BRRE na dofinansowanie realizacji Projektu OPDOW (dalej: „Umowa Kredytu 1866"). Pozostałe środki na realizację tego Projektu mają być zapewnione z: budżetu państwa (192 000 000,00 EUR), NFOŚiGW

(50 000 000,00 EUR) oraz Funduszu Spójności Unii Europejskiej (200 000 000,00 EUR).

Na realizację zadań wchodzących w skład komponentu 1 zaplanowano 446 000 000,00 EUR, komponentu 2 – 239 000 000,00 EUR, komponentu 3 – 202 000 000,00 EUR, komponentu 4 – 124 000 000,00 EUR, a w ramach komponentu 5 – 73 000 000,00 EUR. Dodatkowo w ramach Projektu pozostawiono nierozdzielone 118 000 000,00 EUR.

Ogółem od początku realizacji Projektu wydatkowano środki w kwocie 292 947 492,66 PLN, tj. 5,86 % środków przewidzianych na jego sfinansowanie.

Zgodnie z postanowieniami Umowy Pożyczki 8524 PL Projekt OPDOW winien się zakończyć do dnia 15 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 14-208, tom I; str.184-273, tom II)

W 2019 r. na realizację Projektu OPDOW wydatkowano łącznie 250 168 613,20 PLN, (97,19% planowanych wydatków po zmianach na 2019 r.), z czego w:

- komponencie 1: 44 503 783,22 PLN (96,02% planu na 2019 r.), w tym w podkomponentach: 1A – 1 101 934,61 PLN, 1B – 54 309 985,08 PLN, 1C – (minus) 10 908 136,47 PLN;
- komponencie 2: 97 718 800,00 PLN (99,82% planu na 2019 r.), całość poniesionych wydatków dotyczyła podkomponentu 2A;
- komponencie 3: 54 854 328,96 PLN (93,02% planu na 2019 r.), w tym w podkomponentach: 3A – 1 187 703,41 PLN, 3B – 51 400 706,18 PLN, 3D – 2 265 919,37 PLN;
- komponencie 5: 53 091 701,02 PLN, (97,96% planu na 2019 r.), całość poniesionych wydatków dotyczyła podkomponentu 5A.

W 2019 r. nie poniesiono wydatków dotyczących komponentu 4.

Jednostki uczestniczące w Projekcie wydatkowały w 2019 r. ogółem kwotę 250 168 613,20 PLN, z tego:

- BKP – 4 799 903,44 PLN (tj. 1,92% wydatków), na realizację zadań podkomponentu 5A;
- pozostałe jednostki – 245 368 709,76 PLN (tj. 98,02% wydatków), z czego:
  - ✓ RZGW WL – 160 373 874,37 PLN, w tym: na zadania podkomponentu 1B - 54 309 985,08 PLN, na zadania podkomponentu 1C – (minus) 10 908 136,47 PLN[78], na zadania podkomponentu 2A – 97 718 800,00 PLN, a na zadania podkomponentu 5A – 19 253 225,76 PLN;
  - ✓ RZGW KR - 32 235 296,89 PLN, w tym: na zadania podkomponentu 3A - 1 187 703,41 PLN, podkomponentu 3B – 17 805 485,53 PLN, podkomponentu 3D – 1 605 622,00 PLN, a na zadania podkomponentu 5A – 11 636 485,95 PLN;
  - ✓ RZGW RZ - 37 651 797,32 PLN, w tym: na zadania podkomponentu 3B – 33 595 220,65 PLN, zadania podkomponentu 3D – 660 297,37 PLN, a na zadania podkomponentu 5A – 3 396 279,30 PLN;
  - ✓ RZGW SZ - 11 281 708,11 PLN, w całości poniesione na zadania podkomponentu 5A;
  - ✓ RZGW SZ-ZZ - 3 793 243,58 PLN, w tym: na zadania podkomponentu 1A – 1 101 934,61 PLN, a na zadania podkomponentu 5A – 2 691 308,97 PLN;
  - ✓ IMGW – 32 789,49 PLN, w całości poniesione na zadania podkomponentu 5A.

(akta kontroli str. 14-208, tom I; str. 184-273; 285-306, tom II)

[78] Ujemna wartość wydatków w związku ze spieniężeniem gwarancji zwrotu zaliczki wykonawcy zadania 1C.1 „Budowa wałów przeciwpowodziowych oraz przebudowa kanału Czarny Kanał i Racza Struga", co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia.

W Rocznym Planie Pracy (AWP[79]) przyjętym w trybie obiegowym w dniu 19 grudnia 2018 r. przez Komitet Sterujący Projektu OPDOW, zaplanowano wydatki na 2019 r. na poziomie 711 880 000,00 PLN, w tym 262 310 000,00 PLN ze środków BŚ, a 449 570 000,00 PLN ze środków budżetu państwa i innych niż BŚ. Na dzień 31 grudnia 2019 r. faktycznie poniesione wydatki zamknęły się kwotą 250 168 613,20 PLN, tj. 35,14% pierwotnego AWP. Dyrektor Projektu wyjaśnił m.in., że plan ten został opracowany na podstawie planów zgłoszonych przez poszczególne jednostki wdrożeniowe jeszcze w 2018 r., które nie zostały zrealizowane na wskutek opóźnień i zmian w terminach realizacji postępowań przetargowych, niskiego tempa realizacji zadań, a także długotrwałej weryfikacji przez JRP raportów sprawozdawczych Konsultantów Wsparcia Technicznego.

(akta kontroli str. 14-42; 272-276, tom I; str. 115-119, tom II; str.78-108, tom V)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

3.2 Finansowanie Projektu OPDOW, zapotrzebowanie na środki i ich uruchamianie

Opis stanu faktycznego

Od początku realizacji do końca 2019 r. na Projekt poniesiono nakłady w wysokości 543 116 105,86 PLN, stanowiące 10,86% zaplanowanych na ten cel środków w kwocie 5 000 320 000,00 PLN.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. zaawansowanie finansowe poszczególnych komponentów i podkomponentów Projektu OPDOW, kształtowało się na następującym poziomie:

a) na komponent 1 poniesiono nakłady w łącznej wysokości 69 284 422,36 PLN, stanowiącej 3,36% nakładów przewidzianych w Interim Financial Reports (dalej: „IFRs") (tj. 2 059 200 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent 1A w kwocie 4 262 212,04 PLN, stanowiącej odpowiednio 2,93% nakładów przewidzianych w IFRs (145 600 000,00 PLN);
   - podkomponent 1B w kwocie 57 268 243,51 PLN, stanowiącej odpowiednio 3,39% nakładów przewidzianych w IFRs (1 688 960 000,00 PLN);
   - podkomponent 1C w kwocie 7 753 966,81 PLN, stanowiącej odpowiednio 3,45% nakładów przewidzianych w IFRs (224 640 000,00 PLN);

b) na komponent 2 poniesiono nakłady w łącznej wysokości 229 129 863,62 PLN, stanowiącej 20,78% nakładów przewidzianych w IFRs (1 102 400 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent 2A w kwocie 229 129 863,62 PLN stanowiącej odpowiednio 47,08% nakładów określonych w IFRs (486 720 000,00 PLN);

c) na komponent 3 poniesiono nakłady w łącznej wysokości 138 659 849,46 PLN, stanowiącej 15,01% nakładów przewidzianych w IFRs (923 520 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent 3A w kwocie 1 187 703,41 PLN, stanowiące odpowiednio 0,50% nakładów określonych w IFRs (237 120 000,00 PLN);
   - podkomponent 3B w kwocie 135 206 226,68 PLN, stanowiącej odpowiednio 30,66% nakładów określonych w IFRs (440 960 000,00 PLN);
   - podkomponent 3D w kwocie 2 265 919,37 PLN, stanowiącej odpowiednio 2,37% nakładów określnych w IFRs (95 680 000,00 PLN);

d) na komponent 5 poniesiono nakłady w łącznej wysokości 106 041 970,42 PLN, stanowiącej 30,71% nakładów przewidzianych w IFRs (345 280 000,00 PLN), w tym na:

[79] Annual Work Plan – „AWP".

– podkomponent 5A w kwocie 106 041 970,42 PLN, stanowiącej odpowiednio 52,02% nakładów określonych w IFRs (203 840 000,00 PLN).

Od początku realizacji Projektu OPDOW nie poniesiono nakładów na zadania komponentu 4[80].

(akta kontroli str. 14-42, tom I)

Na realizację w 2019 r. zadań Projektu OPDOW zabezpieczono środki finansowe w łącznej wysokości 298 715 002,16 PLN, w tym 172 891 682,84 PLN jako bilans otwarcia 2019 r. (środki na rachunku MF), a pozostałe 125 823 319,32 PLN jako zasilenie z różnych źródeł. Na źródła te składały się: 66 902 377,74 PLN z tytułu Umowy Pożyczki 8524 PL, 1 213 579,84 PLN z budżetu państwa, 53 527 751,99 PLN stanowiły środki z Funduszu Spójności, 160 978,75 PLN stanowiły środki z budżetu państwa uzupełniające współfinansowanie europejskie oraz 4 018 631,00 PLN środków własnych PGW WP.

Ogólne szacowane koszty Projektu OPDOW według stanu na dzień 30 marca 2020 r. nie zostały zmienione w stosunku do szacunków zawartych w Project Appraisal Document[81] i Podręczniku Operacyjnym Projektu (dalej: „POP") i wynosiły łącznie 1 202 000 000,00 EUR (5 000 320 000,00 PLN). Natomiast wartość udzielonych zamówień oraz szacunkowa wartości zamówień planowanych w ramach Projektu OPDOW według stanu na dzień 9 stycznia 2020 r. wynosiła łącznie 1 113 840 000 EUR (4 633 574 400,00 PLN)[82].

(akta kontroli str. 14-42; 236-276, tom I; str. 120-181; 285-306, tom II)

W związku z niepełną realizacją planu wydatków na 2019 r. według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. niewykorzystane, środki stanowiły kwotę 48 546 388,96 PLN, z czego: środki BŚ stanowiły 29 871 105,08 PLN, a środki BRRE – 18 675 283,88 PLN.

(akta kontroli str. 14-42, tom I; str. 120-181, tom II)

Od początku realizacji Projektu do końca 2019 r. uruchomiono środki finansowe w łącznej wysokości 591 662 494,82 PLN (wyższe o 48 546 388,96 PLN od środków wydatkowanych, tj. o 8,94%[83]), z czego:

– 1 791 067,47 PLN stanowiły środki towarzyszące z rezerwy celowej;
– 245 749 841,74 PLN miało źródło w Umowie Pożyczki 8524 PL;
– 148 126 800,00 PLN stanowiły fundusze z tytułu zawartej Umowy Kredytu 1866;
– 171 542 077,36 PLN pochodziło ze środków UE;
– 20 434 077,25 PLN stanowiły środki z budżetu państwa uzupełniające współfinansowanie europejskie;
– 4 018 631,00 PLN stanowiły środki własne PGW WP.

(akta kontroli str. 14-42, tom I; str. 120-181, tom II)

W badanym roku Rachunek Specjalny Projektu OPDOW został dwukrotnie zasilony środkami Umowy Pożyczki 8524 PL w łącznej wysokości 28 814 180,00 EUR[84], a od początku realizacji tego Projektu wpłynęły na niego środki pożyczki z BŚ w łącznej wysokości 82 462 965,00 EUR.

---

[80] Nie rozpoczęto jeszcze rzeczowej realizacji zdań tego komponentu.
[81] Dokument Oceny Projektu (ang. Project Appraisal Document – PAD) dokument zawierający szczegółowy opis projektu i sposób jego realizacji, sporządzany jako wniosek o udzielenie pożyczki do Banku Światowego.
[82] Wartość zamówień ujętych w Procurement Plan z 9 stycznia 2020 r. według Raportu Śródokresowego Projektu z marca 2020 r.
[83] Od początku realizacji Projektu OPDOW wydatkowano 543 116 105,86 PLN.
[84] W dniu 22 maja 2019 r. Rachunek Specjalny zasiliła kwota 15 938 633,00 EUR, a w dniu 30 grudnia 2019 r. kwota 12 875 547,00 EUR.

Na wydatki związane z realizacją Projektu OPDOW w 2019 r. dokonano 13 wypłat[85] z Rachunku Specjalnego na rachunek budżetu państwa w łącznej wysokości 15 540 320,45 EUR. Wyrażona w PLN równowartość ww. środków wyniosła 66 902 377,74 PLN.

Czas od złożenia przez BKP wniosku do wydania decyzji o uruchomieniu środków[86] z Umowy Pożyczki 8524 PL wyniósł średnio 56 dni[87], co oznacza wydłużenie w stosunku do 2018 r. o dalsze dziewięć dni[88].

Zgodnie z wyciągiem bankowym stan środków zagranicznych na Rachunku Specjalnym na dzień 1 stycznia 2019 r. i 31 grudnia 2019 r. wyniósł odpowiednio 12 205 892,24 EUR oraz 25 479 751,79 EUR.

Powyższe wielkości były zgodne z informacją uzyskaną w tym zakresie z MF i będącymi w dyspozycji BKP wyciągami z Rachunku Specjalnego oraz danymi wykazanymi przez BKP w sprawozdaniu rocznym za 2019 r.

Do obsługi środków pozyskanych z BŚ w ramach Umowy Pożyczki 8524 PL, przeznaczony był Rachunek Specjalny, utrzymywany – zgodnie z postanowieniami Umowy Pożyczki – w NBP, na podstawie umowy rachunku bankowego prowadzonego w walucie obcej, zawartej w dniu 21 grudnia 2015 r. pomiędzy MF a NBP. Rachunek ten przeznaczony jest wyłącznie do obsługi środków pochodzących z Umowy Pożyczki 8524 PL.

Wypłaty z rachunku, o którym mowa dokonywane są z zastosowaniem odpowiednich kursów średnich NBP.

(akta kontroli str. 14-42; 209-237; 267-271, tom I; str. 120-181, tom II; str.14-33, tom V)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., BŚ w ramach Umowy Pożyczki 8524 PL, wypłacił 82 462 965,00 EUR, natomiast do dyspozycji pozostała kwota 377 537 035,00 EUR, tj. 82,07% kwoty pożyczki (460 000 000,00 EUR). Na ten dzień wykorzystano ogółem 49 943 152,59 EUR[89], tj. 5,11% kwoty przyznanej pożyczki, a 7 040 060,62 EUR wypłacono z Rachunku Specjalnego i nie wydatkowano.

(akta kontroli str. 14-42; 209-237 tom I; str. 120-181, tom II; str. 14-33, tom V)

Koszty obsługi Umowy Pożyczki 8524 PL w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. zamknęły się kwotą 1 464 939,86 EUR, na którą składały się: odsetki od kredytu w wysokości 468 384,72 EUR oraz oplata za gotowość (liczona od kwoty kapitału pożyczki niewypłaconej) w wysokości 996 555,14 EUR. Powyższe płatności przeliczone na PLN zamknęły się kwotą 6 238 446,39 PLN[90]. Od początku realizacji tego Projektu koszty te wynoszą 5 483 776,20 EUR[91], co w przeliczeniu daje kwotę 23 352 660,95 PLN[92].

(akta kontroli str. 14-33, tom V)

Do dnia 31 grudnia 2019 r. w ramach Umowy Kredytu 1866 uzyskano łącznie 34 000 000,00 EUR o równowartości 148 126 800,00 PLN, z czego dla jednostek wdrożeniowych Projektu alokowano kwotę 129 451 516,12 PLN, uzyskując poziom 87,39% alokacji transz. Czas od złożenia wniosku przez BKP do wydania decyzji o uruchomieniu środków z tego źródła wyniósł średnio 57 dni[93], co oznacza

---

[85] W lutym 2019 r. cztery transze na kwotę 3 925 157,59 EUR; w maju 2019 r. trzy transze na kwotę 8 313 637,41 EUR; w lipcu 2019 r. jedna transza na kwotę 1 094 566,38 EUR; w sierpniu 2019 r. cztery transze na kwotę 2 199 980,70 EUR oraz w listopadzie 2019 r. jedna transza na kwotę 6 978,37 EUR.

[86] Przez Ministra Finansów.

[87] Minimalnie 31 dni, a maksymalnie 87 dni.

[88] A w stosunku do 2017 r. łącznie o 27 dni.

[89] W tym 26 456 555,45 EUR w 2019 r.

[90] Według kursu NBP z 31 grudnia 2019 r. (1 EUR=4,2585 PLN).

[91] 6,65% wartości przekazanych zaliczek przez MBOiR na Rachunek Specjalny.

[92] Według kursu NBP z 31 grudnia 2019 r. (1 EUR=4,2585 PLN).

[93] Minimalnie 31 dni, a maksymalnie 67 dni.

wydłużenie w stosunku do 2018 r. o 18 dni[94].

(akta kontroli str. 14-42; 209-237 tom I; str. 120-181; 285-306, tom II)

Koszty związane z obsługą Umowy Kredytu 1866[95] dotyczące okresu od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. wyniosły ogółem 299 114,33 EUR (1 273 778,37 PLN[96]). Od początku realizacji tego Projektu koszty te wynoszą 434 601,44 EUR[97], co w przeliczeniu na PLN daje kwotę 1 850 750,23 PLN[98].

(akta kontroli str. 14-33, tom V)

W celu zapewnienia finansowania Projektu OPDOW ze środków Unii Europejskiej, jednostki wdrożeniowe podpisały następujące umowy na dofinansowanie z programu *Oś priorytetowa II Ochrona Środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu. Działanie 2.1 Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska*:

- Umowa POIS.02.01.00-00-0020/17-00 „*Ochrona przed powodzią Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony Miasta Kłodzka*" zawarta w dniu 28 czerwca 2017 r. pomiędzy NFOŚiGW" a RZGW WL;
- Umowa POIS.02.01.00-00-0016/17-00 „Ochrona przeciwpowodziowa miasta Słubice" zawarta w dniu 18 sierpnia 2017 r. pomiędzy NFOŚiGW a RZGW WL[99];
- Umowa POIS.02.01.00-00-0025/17-00 „Ochrona przeciwpowodziowa Sandomierza" zawarta 17 października 2017 r. pomiędzy NFOŚiGW a RZGW KR[100];

oraz z programu *Oś priorytetowa III Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego* w ramach działania *3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych wód wodnych i połączeń multimodalnych* - Umowa POIS.03.02.00-00-0068/18-00 „*Odbudowa zabudowy regulacyjnej rzeki Odry – przystosowanie do III klasy drogi wodnej, na odcinku od miejscowości Ścinawa do ujścia Nysy Łużyckiej – ETAP II*", zawarta w dniu 20 grudnia 2019 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Centrum Unijnych Projektów Transportowych a RZGW WL.

(akta kontroli str. 285-306, tom II; str. 34-77, tom V)

Uzyskane w 2019 r. środki z budżetu państwa, w kwocie 1 213 579,84 PLN[101], pochodziły z rezerwy celowej nr 4 „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły" i zostały uruchomione na podstawie jednej decyzji Ministra Finansów. Narastająco od początku trwania Projektu z tego źródła uzyskano 1 791 067,47 PLN. Czas od złożenia wniosku przez BKP do wydania decyzji o uruchomieniu ww. środków[102] wyniósł 26 dni.

(dowód: akta kontroli str. 14-42; 209-237 tom I; str. 120-181; 285-306, tom II)

Jednostki PGW WP w 2019 r. na realizację zadań Projektu przeznaczyły środki własne w wysokości 4 018 631,00 PLN. Środki te planowane są w 2020 r. do przedłożenia do refundacji w ramach Umowy o dofinansowanie nr POIS.03.02.00-00-0068/18-00 z dnia 20 grudnia 2019 r. Projektu „Odbudowa zabudowy regulacyjnej rzeki Odry - przystosowanie do III klasy drogi wodnej, na odcinku od

---

[94] A w stosunku do 2017 r. wydłużenie o łącznie 34 dni.
[95] Wyłącznie odsetki, w przypadku kredytu BRRE nie występuje opłata za gotowość.
[96] Według kursu NBP z 31 grudnia 2019 r. (1 EUR=4,2585 PLN).
[97] 1,28% wartości wykorzystanego kredytu BRRE na dzień 31 grudnia 2019 r.
[98] Według kursu NBP z 31 grudnia 2019 r. (1 EUR=4,2585 PLN).
[99] Pierwotnie umowę zawarł Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze.
[100] Pierwotnie umowę zawarł Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach.
[101] Decyzja o wartości 2 547 220,00 PLN, z której zwrócono do budżetu 1 333 640,16 PLN (RZGW KR).
[102] Przez Ministra Finansów.

miejscowości Ścinawa do ujścia Nysy Łużyckiej - ETAP II", w ramach działania 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych wód wodnych i połączeń multimodalnych, oś priorytetowa III Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

NIK zwraca przy tym uwagę, że w 2019 r. jednostki PGW WP na realizację Projektu POPDOW zaangażowały dodatkowo 28 758 361,47 PLN[103] środków własnych, które zostały następnie zrefundowane środkami Projektu po upływie od jednego do 143 dni. Sytuacja ta wynikła ze zbyt długotrwałych i zbiurokratyzowanych procedur pozyskiwania środków w ramach Projektu OPDOW. Pomimo, że środki tego Projektu były zabezpieczone i dostępne, PGW WP zmuszone były zaangażować przejściowo środki własne, by przeciwdziałać naliczeniom przez kontrahentów odsetek za dokonanie nieterminowo płatności za zobowiązania.

(akta kontroli str. 14-42, tom I; str. 120-181; 285-306, tom II; str. 34-77, tom V)

W związku z odstąpieniem przez RZGW WL od kontraktu 1C.1[104] z Energopol Szczecin dokonano zwrotu na dochody budżetu państwa środków ze spieniężonej gwarancji zwrotu zaliczki w kwocie łącznej 16 964 775,00 PLN, w tym 2 544 715,25 PLN ze środków BŚ oraz 14 420 058,75 PLN ze środków Funduszu Spójności UE. Środki pochodzące z Pożyczki 8524 PL wróciły do środków Projektu OPDOW i będą podlegały rozdysponowaniu na jego potrzeby w przyszłych okresach. Dodatkowo RZGW WL dokonało spieniężenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w kwocie 11 309 850,00 PLN i w dniu 27 września 2019 r. przekazano ją na rachunek dochodów budżetu państwa.

W przypadku odstąpienia przez RZGW SZ od kontraktu 1A.1[105] z ww. wykonawcą nie było podstaw do uruchamiania gwarancji zwrotu zaliczki, ponieważ według informacji przekazanej przez tą jednostkę, została ona już spłacona. Natomiast w dniu 30 grudnia 2019 r. spieniężono zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 977 610,97 PLN, a jednostka ta według stanu na 30 marca 2020 r. oczekiwała na wskazanie ze strony KZGW prawidłowego toku postępowania w zakresie określenia sposobu zadysponowania tymi środkami.

W przypadku odstąpienia przez RZGW KR od części kontraktu 3B.1[106] spieniężenie gwarancji zwrotu zaliczki nastąpiło w 2020 r. i będzie przedmiotem następnej kontroli.

(akta kontroli str. 14-42, tom I; str. 120-181; 285-306, tom II; str. 34-77, tom V)

Według informacji udzielonych przez BKP i JRP nie miały one zaległych zobowiązań za 2019 r. z tytułu realizacji Projektu OPDOW.

Według stanu na dzień 30 marca 2019 r. roszczenia związane z realizacją zadań Projektu OPDOW wyniosły łącznie 28 681 286,05 PLN, z czego roszczenia:

- zamawiających (RZGW) w stosunku do wykonawców wyniosły 9 614 411,16 PLN[107];

---

[103] Z czego: 746 648,45 PLN - RZGW KR (zrefundowane po 26-55 dniach); 5 150 270,60 PLN – RZGW RZ (zrefundowane po 1-2 miesiącach); 474 524,36 PLN – RZGW SZ-ZZ (zrefundowane po 11-31 dniach); 3 702 278,48 PLN – RZGW SZ (zrefundowane po 1 – 143 dniach) oraz 18 684 639,58 PLN – RZGW WL (zrefundowane po 13-71 dniach).

[104] Kontrakt 1C.1 Budowa wałów przeciwpowodziowych oraz przebudowa kanału Czarny Kanał i Rącza Struga.

[105] Kontrakt 1A.1 Chlewice-Porzecze. Wał cofkowy rzeki Odry przy rzece Myśli. Modernizacja polderu Marwickiego Etap I i II.

[106] Kontrakt 3B.1 Ochrona przeciwpowodziowa Sandomierza.

[107] Z czego: 8 764 721,06 PLN (RZGW KR – z tytułu kosztów związanych z naprawą robót zdegradowanych i naprawczych na zadaniu 3 i 4 oraz zwrotu na rzecz Zamawiającego wszelkich kosztów - koszty finansowe, koszty funkcjonowania Zamawiającego, wynagrodzenie Konsultanta) oraz 849 690,10 PLN (RZGW SZ-ZZ – z tytułu m.in.: wykonania nasadzeń, naprawy skarp wałów, wywozu i utylizacji płyt betonowych, demontażu oznakowania tymczasowego, usunięcia zalegających mas ziemnych, uporządkowania placów i zapleczy budowy).

- wykonawców w stosunku do zamawiających (RZGW) wyniosły 18 450 514,71 PLN[108];
- podwykonawców z tytułu solidarnej odpowiedzialności inwestora (lub zapisów kontraktowych) w stosunku do RZGW wyniosły 616 360,18 PLN[109], dodatkowo w 2019 r. wypłacono z tego tytułu podwykonawcom 1 101 934,61 PLN[110].

Roszczenia powyższe są na różnym etapie procedowania i w przyszłości mogą ulec zmianie.

(akta kontroli str. 285-306, tom II; str. 34-77, tom V)

Według informacji udzielonych przez Dyrektora Projektu płatności realizowane w I kwartale 2020 r. w ramach Projektu OPDOW pochodziły ze środków własnych PGW WP oraz Funduszu Spójności UE i nie występowały problemy oraz opóźnienia w uzyskaniu tych środków.

(akta kontroli str. 78-108, tom V)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

3.3 Plan zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. BKP opracowało i przekazało do BŚ dwie aktualizacje planu zamówień publicznych[111], według stanu na dzień 20 marca 2019 r., który uzyskał „no objection" w dniu 29 marca 2019 r. oraz według stanu na dzień 9 stycznia 2020 r., który uzyskał „no objection" w dniu 16 listopada 2019 r. oraz zgodę KSP na włączenie/wyłączenie zadań z dnia 2 stycznia 2020 r. Natomiast do dnia 29 marca 2019 r. obowiązywał Procurement Plan datowany na dzień 11 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli str. 277-337, tom I)

W ramach Projektu OPDOW w 2019 r. rozstrzygnięto osiem postępowań o udzielenie zamówienia i podpisano umowy z wykonawcami o łącznej wartości 465 409 785,17 PLN, z czego:

- trzy o wartości 352 856 881,29 PLN w trybie ICB[112] (kontrakty na zadania 1B.1/1(a)[113]; 1B.6/1[114] i 1B.6/2[115] zawarte przez RZGW WL);
- dwa o wartości 99 851 960,48 PLN w trybie NCB[116] (kontrakty na zadania 3B.2[117] i 3D.1[118] zawarte przez RZGW RZ);
- jedno o wartości 11 943 828,90 PLN w trybie QCBS[119] (kontrakt na zdanie 5.7.1[120] zawarty przez BKP);

---

[108] Z czego: 2 338 829,47 PLN (RZGW SZ-ZZ – m.in. z tytułu: nieodebranej przesłony Gryfino-Mniszki; przesłony Gryfino-Mniszki na 700m odcinku „beztorfowym"; robót potwierdzonych oraz nieodebranych stwierdzonych w czasie inwentaryzacji przeprowadzonej po odstąpieniu od Kontraktu) oraz 16 111 685,24 PLN (RZGW WL).

[109] Z czego: 84 791,00 PLN (RZGW KR); 413 299,18 PLN (RZGW SZ-ZZ) oraz 118 270,00 PLN (RZGW WL).

[110] Przez RZGW SZ-ZZ.

[111] Procurement Plan.

[112] ICB (International Competitive Bidding) - Międzynarodowy przetarg konkurencyjny – procedura BŚ.

[113] 1B.1/1(a) – „Odbudowa zabudowy regulacyjnej rzeki Odry - przystosowanie do III klasy drogi wodnej, na odcinku od miejscowości Ścinawa do ujścia Nysy Łużyckiej - ETAP II".

[114] 1B.6/1 – „Ochrona przeciwpowodziowa miasta Nowa Sól i obszarów poniżej miasta Krosno Odrzańskie. Nowa Sól Etap I i II".

[115] 1B.6/2 – „Ochrona przeciwpowodziowa miasta Nowa Sól i obszarów poniżej miasta Krosno Odrzańskie. Wężyska – Chlebowo".

[116] NCB (National Competitive Bidding) – Krajowy przetarg konkurencyjny – procedura BŚ oparta na PZP.

[117] 3B.2 – „Ochrona przeciwpowodziowa Tarnobrzega. Wisła Etap 2 – rozbudowa prawego wału rzeki Wisła na długości 13,959 km, prawego wału rzeki San na dł. 2,193 km oraz lewego wału rzeki Łęg na dł. 0,112 km, na terenie gm. Gorzyce i gm. Radomyśl nad Sanem, woj. podkarpackie".

[118] 3D.1 – „Program dla Sanu. Bierna ochrona przeciwpowodziowa w zlewni Sanu. San III – rozbudowa lewego wału rzeki San w km 0+000 – 4+445 gm. Gorzyce woj. podkarpackie".

[119] QCBS (Quality- and Cost-Based Selection) - Wybór w oparciu o jakość i koszty – procedura BŚ.

[120] Zadanie 5.7.1 „Koncepcja wdrożenia PZRP w zlewni Górnej Wisły pod kątem identyfikacji priorytetów inwestycyjnych z uwzględnieniem ochrony przed powodzią miasta Krakowa".

- jedno o wartości 472 800,00 PLN w trybie IC[121] (kontrakt na zadanie 5.9[122] zawarty przez RZGW WL);
- jedno o wartości 284 314,50 PLN w trybie SSS[123] (kontrakt 5.3(a)[124] zawarty przez RZGW WL).

W ramach niniejszej kontroli poddano sprawdzeniu poprawność przeprowadzenia postępowań o zamówienie publiczne przeprowadzone przez BKP (na zadanie 5.7.1) oraz RZGW WL (na zadania 5.3(a) i 5.9).

(akta kontroli str. 277-337, tom I; str. 34-77, tom V)

W dniu 25 kwietnia 2019 r., w wyniku rozstrzygnięcia postępowania przetargowego przeprowadzonego w trybie QCBS, podpisano w BKP umowę o wartości 11 943 828,90 PLN na realizację zadania „Koncepcja wdrożenia PZRP w zlewni Górnej Wisły pod kątem identyfikacji priorytetów inwestycyjnych z uwzględnieniem ochrony przed powodzią miasta Krakowa". Procedura wyboru wykonawcy była dwuetapowa, tj. obejmowała etap wyboru krótkiej listy firm oraz wybór spośród nich wykonawcy. Zaproszenie do wyrażenia zainteresowania opublikowane zostało w dniu 4 stycznia 2018 r., a w ustalonym na dzień 26 stycznia 2018 r. terminie swoje deklaracje udziału w postępowaniu złożyło 12 firm. Na podstawie dokonanej oceny otrzymanych deklaracji zainteresowania dokonano wyboru tzw. Krótkiej listy na której znalazło się sześciu konsultantów. W dniu 17 lipca 2018 r. wysłano do firm zakwalifikowanych do tzw. Krótkiej listy pisemne zaproszenie do składania ofert. W wyznaczonym w ramach postępowania terminie[125] wpłynęły oferty od pięciu zainteresowanych firm. W wyniku przeprowadzonej oceny ofert technicznych jedna z ofert nie uzyskała minimalnej kwalifikującej liczby punktów i nie podlegała dalszej ocenie. W przypadku pozostałych cztery ofert w dniu 8 marca 2019 r. dokonano oceny części finansowych. Do wybranego wykonawcy wysłano w dniu 18 marca 2019 r. zaproszenie do negocjacji, a po ich przeprowadzeniu, w dniu 24 kwietnia 2019 r. uzyskano z BŚ „no objection" na zawarcie kontraktu.

Kontrola ww. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie wykazała naruszeń procedur BŚ, w szczególności wytycznych realizacji zamówień „Wybór i zatrudnianie konsultantów przez pożyczkobiorców Banku Światowego w ramach pożyczek MBOIR oraz kredytów i grantów MSR" ze stycznia 2011 r., ze zmianami wprowadzonymi w lipcu 2014 r.

(akta kontroli str. 182-183, tom II)

Do dnia 29 kwietnia 2020 r. w ramach Projektu OPDOW zawarte zostały następujące kontrakty:

- na roboty budowlane w ramach realizacji zadania:
  - ✓ 1A.1 – "Chlewice-Porzecze. Wał cofkowy rzeki Odry przy rzece Myśli i Modernizacja polderu Marwickiego etap I i II", zawarty w dniu 15 maja 2017 r. o wartości 9 776 109,74 PLN (przez RZGW SZ-ZZ[126]); odstąpiono od umowy w dniu 17 września 2019 r.;
  - ✓ 1A.6 – „Ochrona placu budowy", zawarty w dniu 20 stycznia 2020 r. przez RZGW SZ o wartości 95 940,00 PLN;
  - ✓ 1B.1/1(a) – „Odbudowa zabudowy regulacyjnej rzeki Odry - przystosowanie do III klasy drogi wodnej, na odcinku od miejscowości Ścinawa do ujścia Nysy

---

[121] IC (Individuals Consultant) – Wybór konsultantów indywidualnych – procedura BŚ.
[122] Zadanie 5.9 – „Konsultant ds. komunikacji w Jednostce Realizującej Projekt OPDOW we Wrocławiu".
[123] SSS (Single Source Selection of Consultants) – Wybór konsultantów z wolnej ręki – procedura BŚ.
[124] Zadanie 5.3(a) – „Nadzór autorski nad kontraktem 1C.1".
[125] Termin początkowo wyznaczono na 18 sierpnia 2018 r., a następnie przesuwano na: 21 września 2018 r.; 31 października 2018 r.; 14 listopada 2018 r. i ostatecznie na 30 listopada 2018 r.
[126] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie.

Łużyckiej - ETAP II", zawarty w dniu 19 listopada 2019 r. przez RZGW WL o wartości 109 067 377,54 PLN;

- ✓ 1B.6/1 – „Ochrona przeciwpowodziowa miasta Nowa Sól i obszarów poniżej miasta Krosno Odrzańskie. Nowa Sól Etap I i II.", zawarty w dniu 20 września 2019 r. przez RZGW WL o wartości 144 189 680,20 PLN;
- ✓ 1B.6/2 – „Ochrona przeciwpowodziowa miasta Nowa Sól i obszarów poniżej miasta Krosno Odrzańskie. Wężyska – Chlebowo", zawarty w dniu 20 września 2019 r. przez RZGW WL o wartości 99 599 823,52 PLN;
- ✓ 1B.7 – „WWW Widawa – przebudowa zabezpieczenia systemów zabezpieczenia przed powodzią, gm. Czernica, Długołęka, Wisznia Mała i Wrocław", zawarty w dniu 19 marca 2020 r. przez RZGW WL o wartości 91 962 672,07 PLN;
- ✓ 1C.1 - "Budowa wałów przeciwpowodziowych oraz przebudowa kanału Czarny Kanał i Rącza Struga", zawarty w dniu 12 czerwca 2017 r. o wartości 113 098 500,00 PLN (przez RZGW WL[127]), odstąpiono od umowy w dniu 13 sierpnia 2019 r.;
- ✓ 2A.1/1 – „Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego rzeka Nyska Kłodzka w miejscowości Boboszów", zawarty w dniu 6 grudnia 2017 r. przez RZGW WL o wartości 121 829 862,90 PLN;
- ✓ 2A.1/2 – „Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego na potoku Goworówka w miejscowości Roztoki Bystrzyckie", zawarty w dniu 4 grudnia 2017 r. przez RZGW WL o wartości 174 851 740,02 PLN;
- ✓ 2A.2/1 – „Budowa zbiornika przeciwpowodziowego rzeka Bystrzyca Dusznicka w miejscowości Szalejów", zawarty w dniu 16 kwietnia 2018 r. przez RZGW WL o wartości 148 120 087,01 PLN;
- ✓ 2A.2/2 – „ Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego na potoku Duna w miejscowości Krosnowice", zawarty w dniu 16 kwietnia 2018 r. przez RZGW WL o wartości 81 590 555,27 PLN;
- ✓ 3A.3 – „Odcinek 4 – prawy wał rzeki Wisła od ujścia Skawinki do stopnia Kościuszko", zawarty w dniu 21 stycznia 2020 r. przez RZGW KR o wartości 19 279 346,00 PLN;
- ✓ 3B.1 - „Ochrona przeciwpowodziowa Sandomierza", zawarty w dniu 8 sierpnia 2017 r. o wartości 176 507 973,37 PLN (RZGW KR[128]), odstąpiono w dniu 31 października 2019 r. od umowy w zakresie zadania 3 i 4;
- ✓ 3B.1/1 – „Ochrona przeciwpowodziowa Sandomierza – dokończenie zadań 3 i 4", zawarty w dniu 28 stycznia 2020 r. przez RZGW KR o wartości 111 325 018,02 PLN;
- ✓ 3B.2 – „Ochrona przeciwpowodziowa Tarnobrzega. Wisła Etap 2 – rozbudowa prawego wału rzeki Wisła na długości 13,959 km, prawego wału rzeki San na dł. 2,193 km oraz lewego wału rzeki Łęg na dł. 0,112 km, na terenie gm. Gorzyce i gm. Radomyśl nad Sanem, woj. podkarpackie",zawarty w dniu 22 marca 2019 r. przez RZGW RZ o wartości 74 845 459,90 PLN;
- ✓ 3B.3 - "Ochrona przed powodzią Tarnobrzegu – Wisła etap I", zawarty w dniu 29 grudnia 2016 r. o wartości 31 483 559,56 PLN; w dniu 28 czerwca 2018 r. odebrano zakończoną inwestycję (RZGW RZ[129]);
- ✓ 3D.1 – „Program dla Sanu. Bierna ochrona przeciwpowodziowa w zlewni Sanu. San III – rozbudowa lewego wału rzeki San w km 0+000 – 4+445 gm. Gorzyce woj. podkarpackie", zawarty w dniu 31 grudnia 2019 r. przez RZGW RZ o wartości 25 006 500,58 PLN.

- z Konsultantami Wsparcia Technicznego:

[127] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze.
[128] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach.
[129] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie.

- ✓ w ramach zadania 5.4 zawarte w listopadzie 2016 r. przez RZGW WL oraz RZGW SZ o łącznej wartości 143 773 925,10 PLN;
- ✓ w ramach zadania 5.3 zawarte w marcu 2017 r. o łącznej wartości 29 380 348,88 PLN (RZGW SZ[130] i RZGW WL[131]);
- ✓ w ramach zadania 5.3(a) zawarty w dniu 24 kwietnia 2019 r. przez RZGW WL o wartości 284 314,50 PLN;
- ✓ w ramach zadania 5.2 zawarty w lipcu 2017 r. o łącznej wartości 61 452 165,30 PLN (RZGW KR[132] i RZGW RZ[133]);
- ✓ w ramach zadania 5.7.1 zawarty w dniu 25 kwietnia 2019 r. przez BKP o wartości 11 943 828,90 PLN;
- ✓ w ramach zadania 5.9 zawarty w dniu 2 grudnia 2019 r. przez RZGW WL o wartości 472 800,00 PLN.

(akta kontroli str. 277-337, tom I; str. 34-77, tom V)

W związku z niezadawalającym postępem i sposobem realizacji kontraktu, połączonymi z problemami finansowymi firmy Energopol Szczecin[134], jednostki realizujące Projekt OPDOW odstąpiły od kontraktów 1A.1; 1C.1 oraz częściowo 3B.1 (w zakresie zadań 3 i 4) realizowanych przez tego wykonawcę, uzyskując „no objection" od BŚ. W związku z powyższym w Procurement Plan na dzień 9 stycznia 2020 r. wprowadzono nowe zadania:

- w celu dokończenia zadań kontraktu 1A.1:
  - 1A.4 – „Realizacja robót na odcinkach Marwice - Krajnik i Mniszki – Gryfino";
  - 1A.5 – „Chlewice – Porzecze - wał cofkowy rzeki Odry przy rzece Myśli";
- w celu dokończenia prac kontraktu 1C.1:
  - 1C.2 – „Budowa walów przeciwpowodziowych oraz przebudowa kanału Czarny Kanał i Rącza Struga;
- W celu dokończenia zadań kontraktu 3B.1:
  - 3B.1/1 – „Ochrona przeciwpowodziowa Sandomierza – dokończenie zadań 3 i 4.

(akta kontroli str. 277-337, tom I; str. 34-77, tom V)

NIK zwraca uwagę, że według stanu na dzień 10 marca 2020 r. spośród 80[135] zadań objętych Procurement Plan z dnia 9 stycznia 2020 r., aż 48 miało wydłużoną datę zakończenia realizacji w stosunku do pierwotnych założeń, w tym dla 16 z nich przesunięcie terminu wynosiło od 24 miesięcy do nawet 44 miesięcy[136]. Należy także zauważyć, że od ubiegłorocznej kontroli NIK[137] doszło do dalszego wydłużenia terminów zakończenia zadań, gdyż dla 24 zadań objętych ww. Planem przesunięto go od jednego do 44 miesięcy, a tylko w sześciu przypadkach doszło do skrócenia tego terminu od jednego do 21 miesięcy. Zmiany te na tym etapie realizacji Projektu OPDOW nie powodują jeszcze przekroczenia terminu zakończenia Projektu określonego w Umowie Pożyczki 8524 PL, ale należy wskazać, że tylko dla 13 z 48 zadań z wydłużoną datą zakończenia realizacji zostały podpisane kontrakty.

---

[130] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie.
[131] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze.
[132] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach oraz Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie.
[133] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie.
[134] W dniu 14 lutego 2020 r. Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie, XII Wydział Gospodarczy, ustanowił tymczasowego nadzorcę sądowego w sprawie z wniosku ENERGOPOL-SZCZECIN Spółki Akcyjnej w Szczecinie, o otwarcie postępowania sanacyjnego, sygn. akt XII GR 5/20 (MSiG 45/2020 poz. 12522).
[135] Nie wliczono zadań przypisanych BKP w zakresie zarządzania Projektem OPDOW.
[136] Jednocześnie przyspieszono planowaną datę zakończenia czterech zadań (od czterech do 21 miesięcy).
[137] Kontrola P/19/104.

Według wyjaśnień Dyrektora Projektu powodem tej sytuacji były m.in.: konkretyzacja przez MGMiŻŚ planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych; przypadki wydłużenia lub zawieszenia uzyskiwania decyzji administracyjnych wynikające ze zmian wprowadzonych art. 515 *Prawa wodnego*; prowadzenie uzgodnień międzyresortowych, międzynarodowych oraz z administratorami obiektów mostowych; przesunięcia terminu zakończenia inwestycji dla części zawartych kontraktów; opóźniony wybór Konsultantów Wsparcia Technicznego oraz weryfikacja przez nich stanu faktycznego i określenie w związku z tym harmonogramu działań dla kontraktów, wydłużone procedury środowiskowe, sprzeciw społeczny i organizacji ekologicznych, skomplikowane i czasochłonne procedury wyboru wykonawców, a także przypadki wydłużenia postępowania przetargowego na zadania inwestycyjne. Dyrektor Projektu podkreślił także, że obowiązujący obecnie zaktualizowany Procurement Plan został zaakceptowany, a podane w nim terminy nie zagrażają terminowemu zakończeniu Projektu OPDOW. Zdaniem NIK nieodzownym i pilnym staje się jednak przyspieszenie działań w zakresie zawierania oraz realizacji kontraktów na zadania Projektu, ponieważ do końca 2019 r., czyli piątego roku jego realizacji, zakończono tylko jeden kontrakt, wydając przy tym 5,86% środków Projektu przy upływie 52% czasu przeznaczonego na jego realizację.

(akta kontroli str. 277-337, tom I; str. 284 tom II; str. 78-108, tom V)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

3.4 Problemy, zagrożenia i ryzyka związane z realizacją Projektu OPDOW

Opis stanu faktycznego

Do najważniejszych zdiagnozowanych problemów, zagrożeń i ryzyk związanych z realizacją zadań Projektu OPDOW należy zaliczyć m.in.:

- nowy sposób finansowania realizacji obu Projektów związany z zapisami art. 24 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020*[138], zgodnie z którymi PGW WP będą mogły wystąpić do Ministra Finansów o udzielenie pożyczki na sfinansowanie realizacji zadań Projektu OPDO i Projektu OPDOW. Ze względu na te zmiany konieczne jest ustalenie wszystkich procedur związanych z uruchamianiem środków, tak aby nie miały negatywnego wpływu na płynność finansową i terminowość regulowania zobowiązań. Zagadnienie to zostanie poddane kontroli w następnym roku;
- zmiany w zatrudnieniu, które spowodowały, że w JRP przy RZGW SZ[139] oraz Zarządzie Zlewni w Szczecinie[140] nie miały pełnej obsady kadrowej przewidzianej w strukturze stanowisk, wymaganej zapisami POP, co może mieć negatywny wpływ na proces wdrażania i finalizowania zadań Projektu oraz ciągłość wiedzy i organizacji projektowej;
- problemy z zatwierdzaniem płatności na rzecz Konsultantów Wsparcia Technicznego, w związku z zastrzeżeniami JRP dotyczącymi jakości świadczonych przez nich usług, która jednak w porównaniu do roku poprzedniego uległa nieznacznej poprawie;
- protesty organizacji ekologicznych (w związku z planami dotyczącymi robót mających na celu poprawę warunków żeglowności na rzece Odrze[141] –

[138] Dz. U poz. 278.

[139] Według stanu na dzień 30 marca 2020 r. nieobsadzone pozostawały stanowiska: Kierownika JRP; Zastępcy Kierownika JRP; specjalisty ds. finansowych oraz dwóch specjalistów ds. technicznych.

[140] Według stanu na dzień 30 marca 2020 r. nieobsadzone pozostawały stanowiska: Kierownika JRP, Zastępcy Kierownika Projektu; specjalisty ds. finansów i specjalisty ds. zamówień publicznych.

[141] Przyczyną tego stan może być ewentualna budowa stopni wodnych oraz prowadzenie prac w kierunku skanalizowania koryta Odry.

podkomponent 1B) oraz skargi mieszkańców (w związku z realizacją zadań ochrony pasywnej w Kotlinie Kłodzkiej - podkomponent 2B), które rodzą ryzyko opóźnień lub zaniechania realizacji części zadań tych podkomponentów, ze względu na wydłużenie się postępowań administracyjnych. W celu przeciwdziałania temu zjawisku BKP wraz z RZGW SZ i RZGW WL prowadziło szeroką akcję informacyjną i konsultacyjną. Ponadto w ich wyniku, wskutek wielokrotnych dyskusji, poprzedzonych dwuletnimi badaniami terenowymi, zdecydowano o nieuruchamianiu w ramach Projektu zadań dla Międzyodrza[142], co zaakceptował BŚ, a realizację Kontraktu 1B.2 *„Prace modernizacyjne na Odrze granicznej. Etap I – Prace modernizacyjne na Odrze granicznej w celu zapewnienia zimowego lodołamania. Etap II – Remont i modernizacja zabudowy regulacyjnej na Odrze granicznej"* ograniczono do pierwszego etapu. Również zakres podkomponentu 2B został zmodyfikowany i będzie skupiał się na modernizacji cieków przepływających przez dziewięć miejscowości Ziemi Kłodzkiej w sposób nieoddziaływujący na mieszkańców i tereny wokół tych cieków oraz na równoczesnym przygotowaniu drugiego etapu robót zapewniających poprawę czynnej i biernej ochrony przeciwpowodziowej na tym obszarze. W celu przeciwdziałania napięciom społecznym RZGW WL zatrudnił także konsultanta ds. komunikacji społecznej, odpowiedzialnego za zarządzanie tym obszarem;

- wydłużenie pozyskiwania niezbędnych decyzji środowiskowych dotyczących zadania 1A.2 *„Zabezpieczenie przeciwpowodziowe miejscowości Gryfino, Ognica i Piasek nad rzeką Odrą. Modernizacja polderu Marwickiego - Etap III – modernizacja stacji pomp Krajnik"* oraz przedłużenie projektowania prac związanych z modernizacją linii napowietrznej w Krajniku (pociągające za sobą zmiany w projektach takich dokumentów jak Plan Zarządzania Środowiskiem, czy też Plan Pozyskiwania Nieruchomości i Przesiedleń oraz konieczność pozyskania dodatkowych decyzji administracyjnych), mogą spowodować znaczne opóźnienia w realizacji tego zadania;

- zaplanowane do realizacji cztery suche zbiorniki wodne na zadaniu 2A mogą nie być wystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w Kotlinie Kłodzkiej, w związku z koniecznością uzyskania dodatkowej retencji dla zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej w tym rejonie;

- brak wywiązania się z zobowiązań przyjętych przez IMGW rodzi ryzyko nieosiągnięcia wszystkich celów Projektu dotyczących wzmocnienia instytucjonalnego i modernizacji systemu prognozowania. IMGW wnioskuje o dokonanie korekty zakresu i rezygnacji z niektórych zadań[143], a pożądane w tym zakresie kompetencje jednostka chce osiągnąć korzystając z własnych zasobów lub pozyskując finansowanie z innych źródeł niż środki Projekt OPDOW;

- zmiany projektowe w zadaniach: 2A.2/1 i 2A.2/2[144] - w wyniku przeprowadzonych badań warunków gruntowych stwierdzono konieczność i zasadność wprowadzenia

---

[142] Kontrakt 1A.3 „Przywrócenie walorów przyrodniczych Doliny Dolnej Odry poprzez poprawę zdolności retencyjnych i przeciwpowodziowych Międzyodrza".

[143] IMGW zaproponowało rezygnację z realizacji następujących zadań: 4A.1.7. „Modernization of Computer software for measurement teams"; 4A.1.10a „Measuring channel in CLAP IMGW-PIB-PIB with new stations for ADCP sensor control/calibration and water level"; 4A.1.11 „Design and supervision on the High Altitude Meteorological Obsenratory on Śnieżka Mountain {WOM Śnieżka) renovation"; 4A.1.12 „Construction works on the High Altitude Meteorological Observatory on Śnieżka Mountain (WOM Śnieżka) renovation"; 4A.1.13 „Training for the employers of the Telemetrie Meteorological and Hydrological NetWork to enhance the qualifications and obtain professionai licenses required by law"; 5.5b „Technical Assistance to Support IMGW-PIB Modernization of the Hydrological and Meteorological Monitoring Systems"; 4A.4.4a „ForecastingTools - Part 1"; 4A.4.4b „Forecasting Tools – Part 2"; 4A.5.5_a1 „Technical Support to Component 4A and Modernization and Development of a Hydrological and Modeling System" oraz 4A.5.5_a2 „Technical Support to Component 4A and Modernization and Development of a Hydrological and Meteorological Modę ling System".

[144] Kontrakt 2A.2/2 – „Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego na potoku Duna w miejscowości Krosnowice".

zmian w projektach wykonawczych poprzez zastosowanie rozwiązań projektowych konstrukcji (korpusu) zapór umożliwiających optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów miejscowego materiału gruntowego oraz dostosowanie rozwiązań technicznych elementów zapory do zweryfikowanych i ustalonych warunków geotechnicznych posadowienia konstrukcji, co spowoduje opóźnienie w realizacji kontraktów;

- pandemia COVID-19 utrudniająca realizację zadań Projektu, mogąca mieć wpływ na: ograniczenia zakresu i czasu wykonywania robót; brak pracowników (rynek usług budowlanych korzysta z pracowników z Ukrainy, Białorusi i innych krajów oferujących tańszą siłę roboczą); przerwanie łańcuchów dostaw materiałów, sprzętu, urządzeń i kruszyw; ograniczenie w dostępie do urzędów i prowadzonych procedur administracyjnych.

(akta kontroli str. 277-337; 352-412 tom I; str. 3-114; 285-306 tom II; str. 34-77, tom V)

OCENA CZĄSTKOWA

BKP w kontrolowanym zakresie właściwe realizowało m.in. zadania związane z bieżącym zabezpieczeniem finansowania wydatków na realizację Projektu OPDOW, w zakresie zapotrzebowania i uruchamiania środków finansowych oraz prowadzenia zamówień publicznych.

OBSZAR

4. Prawidłowość wydatkowania środków Projektu OPDOW, weryfikacji dokumentów potwierdzających operacje finansowe oraz ujęcia w ewidencji księgowej

Opis stanu faktycznego

Badania kontrolne wydatków środków Projektu OPDOW przeprowadzono odrębnie dla BKP, RZGW WL, RZGW KR, RZGW SZ i RZGW RZ na losowo wybranej próbie tzw. metodą monetarną[145] z wykorzystaniem programu komputerowego *Pomocnik Kontrolera PK, wersja 5.7*. Populację do losowania stanowiły wydatki wszystkich jednostek uczestniczących w 2019 r. w realizacji Projektu, ujęte w zapisach księgowych o łącznej wartości 250 168 613,20 PLN[146], a zbiór wykorzystany jako populacja do losowania zawierał 1 787 rekordy.

Dla przeprowadzenia badania założono poziom ufności 95%, próg istotności do wyboru próby 1%, natomiast do oceny końcowej 2% (Standard ISA 320 – International Standards of Auditing). Przy ustaleniu progu istotności wykorzystano ustalenia poprzednich kontroli Projektu OPDOW.

Do badania wylosowano próbę 120 wydatków na kwotę (saldo) 225 461 149,57 PLN[147], co stanowiło 90,12% badanej populacji. Próba obejmowała:

- sześć wydatków BKP na kwotę 1 406 148,08 PLN;
- 27 wydatków RZGW KR na kwotę 23 961 417,63 PLN, z czego: JRP w Kielcach – 13 wydatków na kwotę 20 352 385,12 PLN oraz JRP w Krakowie – 14 wydatków na kwotę 3 609 032,51 PLN;
- 20 wydatków RZGW SZ na kwotę 11 263 673,92 PLN, w tym JRP przy RZGW – 15 wydatków na kwotę 9 603 673,63 PLN oraz JRP przy ZZ – pięć wydatków na kwotę 1 660 000,29 PLN;
- 53 wydatki RZGW WL na kwotę 154 097 675,69 PLN, z czego: JRP I – 44 wydatki na kwotę 128 185 971,63 PLN oraz JRP II – dziewięć wydatków na kwotę 25 911 704,06 PLN;
- 14 wydatków RZGW RZ na kwotę 34 732 234,25 PLN.

[145] Metoda monetarna (MUS – Monetary Unit Sampling).
[146] Wartość bezwzględna próby wyniosła 284 183 771,52 PLN.
[147] Wartość bezwzględna próby wyniosła 259 390 699,57 PLN.

W ramach kontroli przeprowadzonej w BKP badaniem objęto wydatki tej jednostki oraz wydatki RZGW SZ, RZGW KR i RZGW RZ. I tak ostatecznie zbadano 67 wydatków na łączną kwotę 72 130 750,26 PLN, w tym:

- sześć wydatków BKP na kwotę 1 406 148,08 PLN, co stanowiło 29,30% wszystkich poniesionych przez tą jednostkę wydatków ze środków Projektu OPDOW, wynoszących 4 799 903,44 PLN;
- 27 wydatków RZGW KR na kwotę 23 961 417,63 PLN, co stanowiło 74,33% wszystkich poniesionych przez tą jednostkę wydatków ze środków Projektu OPDOW, wynoszących 32 235 296,89 PLN;
- 20 wydatków RZGW SZ na kwotę 12 030 950,30 PLN[148], co stanowiło 79,81% wszystkich poniesionych przez tą jednostkę wydatków ze środków Projektu OPDOW, wynoszących 15 074 951,69 PLN;
- 14 wydatków RZGW RZ na kwotę 34 732 234,25 PLN, co stanowiło 92,25% wszystkich poniesionych przez tą jednostkę wydatków ze środków Projektu OPDOW, wynoszących 37 651 797,32 PLN.

(akta kontroli str. 9-12; 14-42; 285-313, tom II)

Wskazane wyżej wydatki BKP, RZGW KR, RZGW SZ i RZGW RZ nie budziły zastrzeżeń w zakresie ich zgodności z celami realizacji Projektu OPDOW oraz warunkami Umowy Pożyczki 8524 PL i Umowy Kredytu 1866. Wydatki te poniesiono zgodne z kontraktami zawartymi w ramach realizowanego przez jednostki Projektu OPDOW oraz odpowiednio udokumentowano (Raporty miesięczne i finansowe Konsultanta/Inżyniera wraz z załącznikami, Przejściowe Świadectwa Płatności, umowy, decyzje, Protokoły uzgodnienia wartości odszkodowania). Środki na odszkodowania za grunty przejęte z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa zostały wykorzystane m.in. zgodnie z przeznaczeniem na podstawie odpowiednich decyzji wywłaszczeniowych właściwego terytorialnie wojewody. Kontrolowane wydatki zostały poniesione ze środków BŚ lub BRRE, a dokumentujące je dowody księgowe były kompletne oraz zostały sporządzone zgodnie z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej. Zbadaną dokumentację poddawano także rzetelnej kontroli formalnej i rachunkowej przed zaksięgowaniem oraz prawidłowo opisano w niej źródła finansowania poniesionych wydatków. Wykazane w dokumentach źródłowych wielkości zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych tych jednostek oraz w kwartalnych sprawozdaniach finansowych Projektu OPDOW, a także zostały wykazane w sprawozdaniach finansowych przekazanych do BŚ (raport IFR za 2019 r.).

(akta kontroli str.14-42, tom I; 285-313 tom II)

Kwartalne sprawozdania finansowe BKP przekazało do BŚ w formie papierowej, w terminach zgodnych z postanowieniami Umowy Pożyczki 8524 PL oraz POP, tj. do 15 dnia miesiąca następnego po zakończeniu kolejnego kwartału. Ponadto sprawozdania, przekazano także do BŚ za pośrednictwem MF z wykorzystaniem aplikacji Client Connection.

(akta kontroli str.11-12, tom V)

Sprawozdanie roczne i kwartalne zawierały dane w układzie wymaganym Umową Pożyczki 8524 PL. Przedstawiony do kontroli IFRs za 2019 r. m.in.:

- wskazywał źródła i wykorzystanie funduszy dla Projektu za ten rok, wykazując osobno fundusze zapewnione w ramach Umowy Pożyczki 8524 PL;
- opisywał stan rachunku specjalnego w NBP oraz wypłaty dokonywane z niego w EUR;
- określał przewidywane zapotrzebowanie na środki na dwa kolejne kwartały;

[148] W tym wydatki o wartości 767 276,38 PLN zostały dobrane losowo, bez zwiększania ilości dokumentów poddanych sprawdzeniu.

- zawierał podsumowanie dokonanych wydatków w okresie sprawozdawczym oraz Roczny Plan Pracy w mln PLN na 2019 r. oraz na 2020 r.;
- opisywał fizyczne postępy w realizacji Projektu, zbiorczo oraz dla okresu objętego sprawozdaniem;
- określał stan realizacji zamówień w ramach Projektu na koniec okresu objętego sprawozdaniem;
- opisywał administrowanie Projektem;
- obejmował wnioski i rekomendacje;

co było zgodne z wymaganiami określonymi w Umowie Pożyczki 8524 PL oraz w POP.

Powyższe pozwala stwierdzić, że przedłożone przez BKP do badania roczne sprawozdanie finansowe (IFR) w części dotyczącej poniesionych wydatków na realizację Projektu OPDOW w 2019 r., zostało sporządzone w sposób prawidłowy, terminowy, rzetelny i spełniało wymogi stawiane przez pożyczkodawcę oraz zawierało wszystkie elementy, jakie powinno zawierać roczne sprawozdanie finansowe.

(akta kontroli str. 14-42, tom I)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność BKP w zakresie prawidłowości wydatkowania środków Projektu OPDOW, weryfikacji dokumentów potwierdzających operacje finansowe oraz ujęcia w ewidencji księgowej. Wydatki zostały poniesione zgodne z warunkami umów zawartych z MBOiR i BRRE oraz odpowiednio udokumentowane i ujęte w sprawozdaniu finansowym.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie skutecznych działań mających na celu dokonywanie oceny zasadności wniosków o zapotrzebowanie środków pieniężnych w terminach określonych w procedurach Projektu OPDO.

2. Zapewnienie weryfikacji sporządzonych sprawozdań finansowych w zakresie prawidłowości wykazanych w nich danych, w myśl tzw. zasady „dwóch par oczu", zgodnie z którą, kontrola (weryfikacja) winna być przeprowadzona przez co najmniej dwie osoby.

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Wrocław, 21 maja 2020 r.

Kontrolerzy:
Magdalena Barzęc
Główny specjalista kontroli państwowej

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

podpis
Marcin Kaliński

Cezary Mazik
Główny specjalista kontroli państwowej

podpis