NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.003.01.2019

Pan
Witold Krochmal
Dyrektor
Biura Koordynacji Projektu Ochrony
Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły
ul. Jaworowa 9-11
53-123 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/106 „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

BKP OPDOW
dnia 3 1 -05- 2019
884 WPŁYNĘŁO

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły we Wrocławiu; ul. Jaworowa 9-11; 53-123 Wrocław (dalej: „BKP").
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Krochmal, od dnia 30 czerwca 2011 r. - Dyrektor BKP, jednocześnie od dnia 19 maja 2016 r. do dnia 5 maja 2019 r. pełniący obowiązki Dyrektora Projektu.
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 2018 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*[1] (dalej: „ustawa o NIK").
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Cezary Mazik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/43/2019 z 6 marca 2019 r. 2. Magdalena Barzęc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/47/2019 z 6 marca 2019 r. (akta kontroli str. 1-4; 885)

[1] Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że BKP właściwe 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[3] oraz terminowym sporządzaniem sprawozdań finansowych tych Projektów.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły niezgodności pomiędzy danymi wykazanymi w Raporcie Rocznym za 2018 r. w sprawozdaniu „Źródła i wykorzystanie funduszy Projektu według zadań" w kolumnie „Cykl życia Projektu"[4] z wartościami ujętymi w Inżynierii finansowej z dnia 20 grudnia 2018 r. Nieprawidłowości te nie miały wpływu m.in. na prawidłowe wykazanie w sprawozdaniu finansowym wydatków tego Projektu, poniesionych w 2018 r.

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 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;

---

[2] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[3] Procurement Plan.
[4] Plan w EUR.
[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.

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:
  f) zarządzania Projektem – podkomponent D1;
  a) 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. 2025-2158)

1.1 Plan wydatków oraz zaawansowanie finansowe zadań Projektu OPDO

Opis stanu faktycznego

W Inżynierii finansowej Projektu OPDO, według stanu na dzień 20 grudnia 2018 r., koszt jego realizacji określono na kwotę 905 510 000,00 EUR[6] (3 630 300 000,00 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.

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].

Ogółem od początku realizacji Projektu wydatkowano środki w kwocie 2 794 950 712,00 PLN, tj. 76,99% środków przewidzianych na jego sfinansowanie.

(akta kontroli str. 1213-1313, 1787-1788, 1863; 2184)

---

[6] W sprawozdaniu rocznym na dzień 31 grudnia 2018 r., w formularzu „Źródła i wykorzystanie funduszy Projektu według zadań ujęto nieprawidłowo wartość Projektu w EUR (ujęto w wartości archiwalnej) , tj. 901 055 000 EUR zamiast 905 510 000,00 EUR.

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

W 2018 r. na realizację Projektu OPDO wydatkowano łącznie[8] 245 438 133,00 PLN (89,37% planowanych wydatków na 2018 r.), z czego w:

- komponencie A: 211 924 995,00 PLN (89,20% planu na 2018 r.), w tym w podkomponentach: A1 – 189 139 292,00 PLN, A2 – 9 634 010,00 PLN oraz A3 – 13 151 694,00 PLN;
- komponencie B: 30 071 673,00 PLN (90,00% planowanych wydatków na 2018 r.), w tym w podkomponentach: B2 – 2 863 652,00 PLN, B3 – 18 159 875,00 PLN, B4 – 8 889 437,00 PLN oraz B5 – 158 709,00 PLN;
- komponencie C: 1 654 568,00 PLN (93,45% planowanych wydatków na 2018 r), w tym w podkomponentach: C3 – 1 326 529,00 PLN oraz C4 – 328 039,00 PLN;
- komponencie D: 1 786 897,00 PLN (96,33% planowanych wydatków na 2018 r), w tym w podkomponentach: D1 – 1 782 704,00 PLN oraz D2 – 4 193,00 PLN.

(akta kontroli str. 1213-1484, 1740-1786, 1864-1897)

Jednostki uczestniczące w Projekcie OPDO wydatkowały w 2018 r. ogółem kwotę 245 438 132,50 PLN, z tego:

- BKP – 2 114 935,53 PLN (tj. 0,86% wydatków), w tym: 328 039,00 PLN na realizację zadań z podkomponentu C4, 1 782 703,57 PLN na realizację zadań z podkomponentu D1, 4 192,96 PLN na realizację zadań z podkomponentu D2;
- pozostałe Jednostki Realizujące Projekt (dalej: „JRP") – 243 323 196,97 PLN (tj. 99,14% wydatków), z czego:
  - ✓ RZGW WL – 31 398 202,10 PLN, w tym: na zadania z podkomponentu B2 – 2 863 651,83 PLN, na zadania z podkomponentu B3 – 18 159 874,82 PLN, na zadania z podkomponentu B4 – 8 889 436,70 PLN, na zadania z podkomponentu B5 – 158 709,43 PLN, na zadania z podkomponentu C3 – 1 326 529,32 PLN;
  - ✓ RZGW GL – 211 924 994,87 PLN, w tym: na zadania z podkomponentu A1 – 189 139 291,60 PLN; na zadania z podkomponentu A2 – 9 634 009,69 PLN, na zadania podkomponentu A3 – 13 151 693,58 PLN.

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

- roboty – 210 162 818,25 PLN, z czego 189 139 291,60 PLN w ramach podkomponentu A1[9], 2 863 651,83 PLN w ramach podkomponentu B2[10] i 18 159 874,82 PLN w ramach podkomponentu B3[11];
- przesiedlenia (koszty pozyskania gruntów) – 9 792 719,12 PLN, z czego 9 634 009,69 PLN w ramach podkomponentu A2[12] oraz 158 709,43 PLN w ramach podkomponentu B5[13];
- usługi konsultingowe – 24 833 103,98 PLN, z czego: 13 087 283,79 PLN w ramach podkomponentu A3[14], 8 889 436,70 PLN w ramach podkomponentu B4[15], 1 326 529,32 PLN w ramach podkomponentu C3[16], 296 410,38 PLN w ramach podkomponentu C4[17] oraz 1 233 443,79 PLN w ramach podkomponentu D1[18];

---

[8] W zaokrągleniu do pełnych PLN.
[9] Wydatkowane przez RZGW GL.
[10] Wydatkowane przez RZGW WL.
[11] Wydatkowane przez RZGW WL.
[12] Wydatkowane przez RZGW GL.
[13] Wydatkowane przez RZGW WL.
[14] Wydatkowane przez RZGW GL.
[15] Wydatkowane przez RZGW WL.
[16] Wydatkowane przez RZGW WL.
[17] Wydatkowane przez BKP.
[18] Wydatkowane przez BKP.

- koszty operacyjne – łącznie 649 491,15 PLN, w tym: 64 409,79 PLN w ramach podkomponentu A3[19], 31 376,42 PLN w ramach komponentu C4, 549 511,98 PLN w ramach komponentu D1 oraz 4 192,96 PLN w ramach podkomponentu D2[20].

(akta kontroli str. 1213-1484, 1740-1786, 1864-1897)

Powyższe wydatki, poniesione w 2018 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 początku 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r.[21] w dziale 900, rozdział 90095 (pozostała działalność) w kwocie 203 869,85 PLN[22] 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 nie zostały uznane za kwalifikowalne i nie zostały zaliczone do wydatków kwalifikowalnych ponoszonych przez BKP na realizację Projektu[23]. Plan wydatków BKP na 2018 r. w części 22 (Gospodarka wodna), dziale 900 (Działalność usługowa), rozdziale 90078 (Usuwanie skutków klęsk żywiołowych) budżetu państwa, ustalony został na 2018 r. w wysokości 5 264 000 PLN[24], a zrealizowane wydatki według stanu na 31 grudnia 2018 r. wyniosły 5 031 876,01 PLN, tj. 95,59% planu po zmianach. Poniesione w badanym okresie wydatki nie zostały przekroczone w żadnej pozycji planu finansowego.

(akta kontroli str. 1434, 1864-1897)

Poniesione w 2018 r. wydatki na realizację zadań Projektu OPDO, stanowiły 89,37% planu finansowego po zmianach w łącznej wysokości 274 632 095,00 PLN, tj. wydatkowano 245 438 133,00 PLN (nie wydatkowano 29 193 962,00 PLN). Najniższe wykonanie odnotowano w komponencie A tj. 89,20%.

Pierwotny plan wydatków Projektu OPDO na 2018 r. kształtował się na poziomie 332 947 343,00 PLN z czego jak wskazano powyżej wykorzystano do końca roku 245 438 133,00 PLN, czyli 73,72% pierwotnego planu wydatków.

(akta kontroli str. 874; 1101; 1434-1484, 1740-1786, 1864-1897)

Wskazując przyczyny niepełnego wykonania planu wydatków według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. Dyrektor BKP wyjaśnił, że JRP pierwotnie planowane środki zgłosiły do BKP w styczniu 2018 r., a potem były one aktualizowane w okresach kwartalnych. Wykonanie planu uzależnione było od tempa realizacji prac przez wykonawców, w RZGW GL kontynuowany był kontrakt „Budowa Zbiornika Racibórz Dolny" natomiast w RZGW WL w 2018 r. rozliczał roszczenia w ramach podkomponentu B2 „Mury oporowe, poszerzanie kanałów, urządzenia wodne", których ostateczna wartość będzie zależeć od decyzji sądów oraz dokonywał rozliczenia końcowych prac w podkomponencie B3 „Przebudowa kanału Widawy". Należy też wskazać, że początkowo w planie Projektu OPDO przyjmowano do realizacji prace związane z zabezpieczeniem doliny Widawy przed cofką dynamiczną, które to zadanie ostatecznie zostało ujęte w Projekcie OPDOW.

(akta kontroli str. 1101)

---

[19] Wydatkowane przez RZGW GL.

[20] Wszystkie wydatki (C4, D1 i D2) poniesione przez BKP.

[21] W części 22 (Gospodarka wodna), dziale 900 (Gospodarka komunalna i ochrona środowiska), rozdział 90095 (Pozostała działalność).

[22] Plan wydatków wynosił 225 000,00 PLN.

[23] Wydatki te nie zostały sfinansowane z rezerwy celowej nr 4 na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

[24] W tym 2 200 000,00 PLN ze środków Umowy Pożyczki 7436 PL oraz 2 839 000,00 PLN ze środków Umowy Pożyczki 8524 PL.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Dane wykazane w Raporcie Rocznym za 2018 r. w sprawozdaniu „Źródła i wykorzystanie funduszy Projektu według zadań" w kolumnie „Cykl życia Projektu" (plan w EUR) były niezgodne z wartościami ujętymi w Inżynierii finansowej z dnia 20 grudnia 2018 r.[25] w następujących pozycjach:

a. podkomponent A3 – w Inżynierii – 27,59 mln EUR, w Sprawozdaniu – 26 840 000,00 EUR;
b. komponent A – w Inżynierii – 474,64 mln EUR, w Sprawozdaniu – 473 890 000,00 EUR;
c. podkomponent B1 – w Inżynierii – 35,55 mln EUR; w Sprawozdaniu – 35 340 000,00 EUR;
d. podkomponent B2 - w Inżynierii – 221,13 mln EUR; w Sprawozdaniu – 212 580 000,00 EUR;
e. podkomponent B3 – w Inżynierii – 391,77 mln PLN[26], w Sprawozdaniu 391 780 000,00 PLN;
f. podkomponent B4 - w Inżynierii – 35,30 mln EUR; w Sprawozdaniu – 33 650 000,00 EUR;
g. podkomponent B5 - w Inżynierii – 17,57 mln EUR; w Sprawozdaniu – 24 200 000,00 EUR;
h. komponent B - w Inżynierii – 407,49 mln EUR; w Sprawozdaniu – 403 715 000,00 EUR;
i. podkomponent C2 - w Inżynierii – 9,43 mln EUR; w Sprawozdaniu – 9 500 000,00 EUR;
j. komponent C - w Inżynierii – 15,58 mln EUR; w Sprawozdaniu – 15 650 000,00 EUR;
k. podsumowanie całego Projektu - w Inżynierii – 905,51 mln EUR oraz 3 630,30 mln PLN[27]; w Sprawozdaniu – 901 055 000,00 EUR oraz 3 630 311 112,00 PLN.

W odniesieniu do powyższego Dyrektor BKP oraz Konsultant ds. kontroli finansowej wyjaśnili, że w Inżynierii finansowej z grudnia 2018 r. w kolumnie „Suma finansowania w Euro", wartości w EUR wyliczone zostały w oparciu o dostępne alokacje z różnych źródeł finansowania przy zastosowaniu do przeliczenia wartości kursu 1 EUR=4 PLN. Natomiast w zestawieniu „Źródła i wykorzystanie funduszy Projektu według zadań" kolumna „Cykl Życia Projektu" z Raportu Rocznego według stanu na 31 grudnia 2018 r. kwoty w kolumnie „Plan w EUR" kwoty pozostały niezmienione.

(akta kontroli str. 1107; 1213-1484, 1787-1788, 1863; 2182-2183)

1.2 Finansowanie Projektu OPDO, zapotrzebowanie na środki i ich uruchamianie

Opis stanu faktycznego

Od początku realizacji Projektu OPDO do końca 2018 r. na jego realizację poniesiono nakłady w łącznej wysokości 2 794 950 712,00 PLN[28], stanowiących:

- 76,99% zaplanowanych środków na realizację Projektu OPDO w kwocie 3 630 300 000,00 PLN[29] przewidzianych w obowiązującym w trakcie kontroli planie finansowym, przedstawionym w Inżynierii finansowej Projektu.

(akta kontroli str. 1213-1433)

---

[25] Załącznik nr 1 do pisma DOLiZK-II-5016-1-64/2018 z 20 grudnia 2018 r.
[26] Rubryka: „Wartość zadania w mln PLN (faktyczne kursy waluty lub szacunkowy kurs EUR=4 PLN)".
[27] Rubryka: „Wartość zadania w mln PLN (faktyczne kursy waluty lub szacunkowy kurs EUR=4 PLN)".
[28] W pełnych PLN.
[29] 905 510 000,00 EUR.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. zaawansowanie finansowe poszczególnych komponentów i podkomponentów Projektu OPDO, kształtowało się na następującym poziomie:

a) na komponent A poniesiono nakłady w łącznej wysokości 1 205 748 822,00 PLN, stanowiącej 63,51% nakładów przewidzianych w Inżynierii finansowej Projektu (1 898 540 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent A1 w kwocie 913 176 840,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 58,61% nakładów przewidzianych w Inżynierii (1 558 160 000,00 PLN);
   - podkomponent A2 w kwocie 212 319 354,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 92,30% nakładów przewidzianych w Inżynierii (230 040 000,00 PLN);
   - podkomponent A3 w kwocie 80 252 628,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 72,73% nakładów przewidzianych w Inżynierii (110 340 000,00 PLN);

b) na komponent B poniesiono nakłady w łącznej wysokości 1 508 365 809,00 PLN, stanowiącej 92,19% 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 855 193 431,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 96,13% nakładów określonych w Inżynierii (889 660 000 PLN);
   - podkomponent B3 w kwocie 305 159 512,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 77,89% nakładów określonych w Inżynierii (391 770 000,00 PLN);
   - podkomponent B4 w kwocie 136 716 171,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 96,82% nakładów określonych w Inżynierii (141 210 000,00 PLN);
   - podkomponent B5 w kwocie 68 751 219,00 PLN, stanowiącej odpowiednio nakładów określonych w Inżynierii 97,82% (70 280 000,00 PLN);

c) na komponent C poniesiono nakłady w łącznej wysokości 57 550 710,00 PLN, stanowiącej 89,28% 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 5 740 483,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 57,40% 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 23 285 370,00 PLN, stanowiącej 74,63% nakładów przewidzianych w Inżynierii finansowej Projektu (31 200 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent D1 w kwocie 22 864 576,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 81,66% nakładów przewidzianych w Inżynierii (28 000 000,00 PLN);
   - podkomponent D2 w kwocie 420 795,00 PLN, stanowiącej odpowiednio 13,15% nakładów przewidzianych w Inżynierii (3 200 000,00 PLN).

(akta kontroli: str. 1213-1433)

Na realizację w 2018 r. zadań w ramach Projektu OPDO zabezpieczono środki finansowe w łącznej wysokości 354 379 819,00 PLN, w tym 121 227 507,00 PLN

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

jako bilans otwarcia 2018 r. (środki na rachunku Ministerstwa Finansów i IMGW) oraz 233 152 312,00 PLN jako zasilenie z różnych źródeł, tj.: 22 000 800,00 PLN z tytułu Umowy Pożyczki 7436 PL, 101 174 496,00 PLN stanowiły środki z Funduszu Spójności, 29 056 329,00 PLN środki z budżetu państwa - środki towarzyszące z rezerwy celowej, a 80 920 687,00 PLN - fundusze krajowe pozostałe.

W związku z niepełną realizacją planu wydatków na 2018 r. według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. niewykorzystane, środki stanowiły kwotę 108 941 687,00[31] PLN, z czego, środki w drodze w łącznej[32] wysokości 105 845 635,00 PLN, środki na rachunku RZGW WL 831 094,00 PLN, a na rachunku RZGW GL 2 264 958,00 PLN.

(akta kontroli str. 1213-1484)

Od początku realizacji Projektu do końca 2018 r. uruchomiono środki finansowe w łącznej wysokości 2 903 892 403,00 PLN (wyższe o 108 941 691,00 PLN[33] od środków wydatkowanych, tj. o 3,75%[34]), z czego:

- 361 552 108,00 PLN środków towarzyszących z rezerwy celowej;
- 224 768 514,00 PLN z funduszy krajowych pozostałych;
- 512 378 172,00 PLN stanowiły środki BŚ z Umowy Pożyczki 7436 PL;
- 1 011 663 319,00 PLN pochodziło z Funduszu Spójności;
- 793 530 290,00 PLN stanowiły fundusze BRRE z tytułu zawartej Umowy Kredytu F/P 1535.

(akta kontroli str. 1213-1433)

Źródłem wykorzystanych (wydatkowanych) do końca 2018 r., w związku z realizacją Projektu OPDO, funduszy w wysokości 2 794 950 712,00 PLN były środki:

- BRRE – 694 490 610,00 PLN, 24,85%;
- MBOiR – 506 031 992,00 PLN, 18,11%;
- Funduszu Spójności – 1 010 061 932,00 PLN, 36,14%;
- budżetu państwa – 584 366 178,00 PLN, 20,91%.

(akta kontroli str. 1213-1484)

W 2018 r. Rachunek Specjalny został zasilony jednorazowo w dniu 17 stycznia 2018 r. kwotą z pożyczki BŚ w wysokości 5 900 000,00 EUR.

Przedmiotowa kwota wpłynęła w związku ze złożeniem aplikacji nr 21 z dnia 29 września 2017 r.[35], w związku z poniesionymi w 2015 r. i w 2016 r. wydatkami na realizację Projektu OPDO. Aplikacja zawierała przejściowe rozliczenie wydatków[36] w kwocie 13 796 789,57 EUR oraz wniosek o zasilenie Rachunku Specjalnego[37] w kwocie 5 900 000,00 EUR. Do aplikacji dołączono zestawienie wydatków SOE[38] na kwotę 13 796 789,57 EUR[39].

(akta kontroli str. 1485-1512)

---

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

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

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

[34] Od początku realizacji Projektu OPDO wydatkowano 2 794 950 712,00 PLN.

[35] Data wysłania do MF 29 września 2017 r.

[36] Reconciliation Statement.

[37] Application for Withdrawal.

[38] Statements of Expenditures.

[39] Zasilenie Rachunku Specjalnego wnioskowaną kwotą 5 900 000,00 EUR nastąpiło w dniu 17 stycznia 2018 r., tj. po 110 dniach od daty złożenia aplikacji. W toku kontroli BKP przeprowadzonej w 2018 r. ustalono i wyjaśniono, że BKP przesłało aplikację nr 21 zgodnie z obowiązującymi procedurami i nie miało wpływu na czas procedowania nad aplikacją (zgodnie z instrukcją pn.: „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry", proces ten w 2017 r nie powinien być dłuższy niż 32 dni).przez pozostałe instytucje zaangażowane w ten proces.

W 2018 r. BKP złożyło jedną aplikację[40] (nr 22) w dniu 11 maja 2018 r., nie zawierała ona wniosku o zasilenie Rachunku Specjalnego, gdyż jego saldo, zgodnie z zapisami zawartymi we wniosku było wystarczające. Aplikacja zawierała przejściowe rozliczenie wydatków w kwocie 11 236 912,90 EUR, w związku z poniesionymi w 2016 r. i w 2017 r. wydatkami na realizację Projektu OPDO. Do aplikacji dołączono zestawienie wydatków SOE na kwotę 11 236 912,90 EUR.

(akta kontroli str. 1513-1609)

Wypłaty w PLN z Rachunku Specjalnego były w 2018 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[41].

(akta kontroli str. 1485-1512)

W 2018 r. na wydatki związane z realizacją Projektu OPDO wypłacono z Rachunku Specjalnego na rachunek budżetu państwa, łącznie 5 145 508,81 EUR w dziesięciu transzach, tj. 602 511,27 EUR w styczniu 2018 r. (jedna transza), 193 434,77 EUR w lutym 2018 r. (jedna transza), 973 457,62 EUR w kwietniu 2018 r. (jedna transza), 1 243 039,47 EUR w czerwcu 2018 r. (jedna transza), 629 079,58 EUR w lipcu 2018 r., 467 748,73 EUR w sierpniu 2018 r. (jedna transza), 694 092,78 EUR w październiku 2018 r. (jedna transza), oraz 342 144,59 EUR w grudniu 2018 r. (jedna transza). Wyrażona w PLN, łączna równowartość ww. środków wynosiła 22 000 800,12 PLN. Zgodnie z wyciągiem bankowym, na początek i koniec 2018 r. stan środków zagranicznych na Rachunku Specjalnym wyniósł odpowiednio 4 136 226,65 EUR i 4 890 717,84 EUR.

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

(akta kontroli str. 1485-1512)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. BŚ, od początku realizacji Projektu OPDO, w ramach Umowy Pożyczki 7436 PL, przekazał łącznie na Rachunek Specjalny kwotę 127 259 892,79 EUR[42], tj. 90,83% kwoty Pożyczki 7436 PL (140 100 000,00 EUR), z czego wypłacono z Rachunku Specjalnego na rachunek MF kwotę 122 369 275,00 EUR, tj. 87,34% kwoty przyznanej pożyczki.

Czas od złożenia przez BKP wniosku do wydania decyzji o uruchomieniu środków[43] z Umowy Pożyczki wyniósł średnio 46 dni[44], co oznacza pogorszenie w stosunku do 2017 r. o 16 dni.

Na realizację zadań Projektu OPDO wykorzystano wg stanu na 31 grudnia 2018 r. kwotę 120 868 396,00 EUR wypłaconej kwoty Pożyczki 7436 PL.

---

[40] Pożyczkobiorca, w celu uzyskania (uruchomienia) kolejnych transz pożyczki z BŚ, zobowiązany był – na mocy załącznika nr 1 do Umowy Pożyczki – do składania wniosków (aplikacji) do których mógł dołączyć raporty z wydatków poniesionych w ramach realizacji Projektu (zestawienia SOE).

[41] 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.

[42] Na Rachunek Specjalny od początku realizacji Projektu wpłynęła kwota 127 259 892,79 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).

[43] Przez Ministra Finansów.

[44] Maksymalnie 63 dni, a minimalnie 35 dni.

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

1. Roboty:
   - w części A1 Projektu – 23 432 897,00 EUR, tj. 85,52% alokowanej kwoty (27 400 000,00 EUR)[45];
   - w części B Projektu – 34 295 528,00 EUR, tj. wykorzystano 92,32% alokowanej kwoty (37 150 000,00 EUR).
2. Koszty pozyskania gruntów: w części A2 Projektu – 27 607 477,00 EUR, tj. 91,26% 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 – 9 021 896,00 EUR, tj. 56,57% alokowanej kwoty (13 250 000,00 EUR);
   - w części B4 Projektu – 7 036 178,00 EUR, przekroczono 89,63% alokowanej kwoty (7 850 000,00 EUR);
   - w części C i D Projektu – 8 963 445,00 EUR, tj. 74,70% alokowanej kwoty (12 000 000,00 EUR).
5. Koszty operacyjne – 2 065 894,00 EUR, tj. 82,64% alokowanej kwoty (2 500 000,00 EUR).
6. Bez alokacji – 1 000 000,00 EUR.

(akta kontroli str. 1213-1484; 1740-1786)

Kwota pożyczki postawiona do dyspozycji, a niewydatkowana według stanu na 31 grudnia 2018 r. (saldo Rachunku Specjalnego na dzień 31 grudnia 2018 r.) to 4 890 717,84 EUR. Kwota wypłacona z Rachunku Specjalnego, a niewydatkowana dotychczas na realizację Projektu OPDO wynosiła 1 500 879,00 EUR.

(akta kontroli str. 914-938; 1213-1433)

W 2018 r. koszty obsługi Umowy Pożyczki 7436 PL, dotyczące okresu od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r., zamknęły się kwotą 34 645,64 EUR, w tym:

- odsetki za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. w kwocie 0,00 EUR;
- opłata za gotowość (liczona od kwoty kapitału pożyczki niewypłaconej) w łącznej wysokości 34 645,64 EUR, z czego 18 463,84 EUR uregulowano 15 maja 2018 r., a 16 181,80 EUR 15 listopada 2018 r.

Powyższe płatności przeliczone na PLN, zamknęły się kwotą 148 976,25 PLN. Od początku realizacji Projektu, koszty te zamknęły się kwotą 4 641 944,82 EUR[46], co w przeliczeniu na złote dało 19 960 362,73 PLN[47].

(akta kontroli str. 914-938)

Koszty związane z obsługą Umowy Kredytu BRRE dotyczące okresu od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. wyniosły ogółem 651 982,94 EUR[48] (2 803 526,64 PLN[49]). Płatności zostały dokonane w czterech transzach:

- 160 977,75 EUR (692 204,33 PLN) poniesiono 15 marca 2018 r.;
- 164 056,70 EUR (705 443,81 PLN) poniesiono 15 czerwca 2018 r.;
- 165 714,95 EUR (712 574,29 PLN) poniesiono 17 września 2018 r.;
- 161 233,55 EUR (693 304,27 PLN) poniesiono 17 grudnia 2018 r.

---

[45] W 2017 r. został złożony wniosek do BŚ (22 listopada 2017 r. BKP przekazało pismo do MF) w sprawie dokonania realokacji zasobów związanych z przekroczeniem limitów w niektórych kategoriach wydatków w ramach Umowy Pożyczki 7436 PL. Bank Światowy 17 lutego 2018 r. zaakceptował tę zmianę.

[46] 3,74% wartości przekazanych zaliczek przez MBOiR na Rachunek Specjalny.

[47] Oszacowanie w oparciu o kurs średniego NBP z dnia 31 grudnia 2018 r. (1 EUR = 4,3000 PLN).

[48] Wyłącznie odsetki, w przypadku kredytu BRRE nie występuje opłata za gotowość.

[49] Oszacowanie w oparciu o kurs średniego NBP z dnia 31 grudnia 2018 r. (1 EUR = 4,3000 PLN).

Łącznie wartość poniesionych wydatków od 11 maja 2007 r. do 31 grudnia 2018 r. 6 081 241,77 EUR (26 149 339,61 PLN[50]).

(akta kontroli str. 84; 914-938)

Do dnia 31 grudnia 2018 r. w ramach Umowy Kredytu BRRE uzyskano łącznie 189 612 000,00 EUR o równowartości 793 530 290,00 PLN, z czego dla jednostek wdrożeniowych Projektu alokowano kwotę 695 961 788,00 PLN, uzyskując poziom 88% alokacji transz. Czas od złożenia wniosku przez BKP do wydania decyzji o uruchomieniu środków[51] z tego źródła wyniósł średnio 45 dni[52], co oznacza wydłużenie w stosunku do 2017 r. o 14 dni.

(akta kontroli str. 1213-1484; 1740-1786)

Uzyskane w 2018 r. środki z budżetu państwa (w kwocie 29 056 329,00 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 ośmiu decyzji Ministra Rozwoju i Finansów. Narastająco od początku trwania Projektu z tego źródła uzyskano 361 552 108,00 PLN. Czas od złożenia wniosku przez BKP do wydania decyzji o uruchomieniu środków[53] z tego źródła wyniósł średnio 46 dni[54], co oznacza wydłużenie w stosunku do roku poprzedniego o 16 dni.

(akta kontroli str. 1213-1484; 1740-1786)

Dyrektor BKP wyjaśnił, że JRP nie miały zaległych zobowiązań za 2018 r. z tytułu realizacji Projektu OPDO. Natomiast szacunkowe roszczenia związane z realizacją zadań tego Projektu wynosiły według stanu na dzień 21 marca 2019 r.: 33 660 421,20 PLN dla podkomponentu B2[55]; 44 887 800,00 PLN dla podkomponentu B3[56] oraz 45 600 000,00 PLN dla komponentu A.

(akta kontroli str. 1153-1168; 1176-1177)

BKP w celu zabezpieczenia dostępności środków finansowych w I kwartale 2019 r. wystąpiło w dniu 28 grudnia 2018 r. do Prezesa PGW Wody Polskie z wnioskami o uruchomienie środków finansowych na realizację zadań Projektu OPDOW na łączną kwotę 23 946 318,00 PLN[57].

(akta kontroli str. 1769-1771; 1785-1786)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.3 Plan zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W 2018 r. nie aktualizowano planu zamówień publicznych. Zgodnie z postanowieniami Umowy Pożyczki 7436 PL (sekcja 1.02 lit. n i sekcja 3.02), obowiązywał Plan Zamówień Publicznych[58] według stanu na 3 listopada 2017 r.

(akta kontroli str. 1625-1629)

W 2018 r. w BKP nie przeprowadzano postępowań podlegających ocenie „ex post" lub „ex ante".

(akta kontroli str. 1213-1433, 1625-1629)

---

[50] Oszacowanie w oparciu o kurs średniego NBP z dnia 31 grudnia 2018 r. (1 EUR = 4,3000 PLN).
[51] Przez Ministra Finansów.
[52] Maksymalnie 57 dni, a minimalnie 40 dni.
[53] Przez Ministra Finansów.
[54] Maksymalnie 63 dni, a minimalnie 35 dni.
[55] Z czego: 15 129 932,31 PLN dla kontraktu B2-2.1; 15 386 031,65 PLN dla kontraktu B2-3.1 oraz 3 144 '457,24 PLN dla kontraktu B2-4.2.
[56] Z czego całość dotyczy kontraktu B3-2.
[57] Z czego 19 273 000,00 PLN dla RZGW WL oraz 4 673 318,00 PLN dla RZGW GL.
[58] Procurement Plan.

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 wydłużenia czasu trwania realizacji zadania A1-4 „Budowa Zbiornika Racibórz", co może spowodować konieczność zmiany Umowy Pożyczki 7436 PL w zakresie sposobu jej rozliczenia lub przedłużenia terminu jej obowiązywania[59];
- ryzyko 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[60], zatrudniono na ich miejsce nowych pracowników. W przyszłości może to mieć istotny wpływ na rozliczanie zadań Projektu OPDO oraz na postępowanie przed Sądem Arbitrażowym przy Krajowej Izbie Gospodarczej;
- ryzyko nałożenia korekty finansowej wydatków kwalifikowanych podkomponentu A1 przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (dalej: „ETO"). W związku z tym niezbędne jest pełne zaangażowanie oraz współpraca wszystkich interesariuszy Projektu, w celu wyjaśnienia wątpliwości kontrolerów ETO;
- ryzyko związane z niezakończeniem procesu finalizacji rozliczeń, sporów i usunięcia wad z wykonawcami kontraktów komponentu B w terminie rozliczenia Projektu OPDO, tj. do czerwca 2020 r., co wymaga intensyfikacji pracy wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację tych zadań;
- podejmowanie działań przez JRP niezgodnych z wytycznymi BŚ *w zakresie wyboru i zatrudniania konsultantów przez pożyczkobiorców BŚ w ramach pożyczek MBOiR oraz Kredytów i grantów MSR*. RZGW WL w dniu 24 sierpnia 2018 r. podpisało aneks nr 25 do umowy z Konsultantem Wparcia Technicznego bez aprobaty BŚ i bez opinii BKP. Powyższe działania były sprzeczne z przywołanymi powyższej wytycznymi oraz postanowieniami Umowy Pożyczki 7436 PL w zakresie Załącznika nr 4. Ponadto jednostka ta dopiero w dniu 24 sierpnia 2018 r. podpisała aneks nr 24 do umowy z Konsultantem Wparcia Technicznego, pomimo że zgoda na zawarcie tego aneksu została udzielona już w grudniu 2017 r.;
- ryzyka związane z nową procedurą uruchamiania środków finansowych zostały opisane w punkcie 3.4 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 944-945; 1066-1104; 1634-1739, 1789-1862, 2025-2159; 2197-2209)

1.5 Kontrola zarządcza w ramach Projektów OPDO i OPDOW

Opis stanu faktycznego

W wyniku zmian organizacyjnych BKP od 1 stycznia 2018 r. stało się jednostką bezpośrednio podległą Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: „MGMiŻŚ") przejęło także nadzór nad PGW Wody Polskie i IMGW.

NIK w ramach ubiegłorocznej kontroli P/18/102 zwracała uwagę, że pomimo zmian organizacyjnych i prawnych jakie zaszły w związku z wejściem w życie ustawy

---

[59] Kontraktowy termin zakończenia zadania A1-4 przypada na dzień 18 stycznia 2020 r., a termin obowiązywania Umowy Pożyczki 7436 PL upływa z dniem 30 czerwca 2020 r.

[60] [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.

z dnia 20 lipca 2017 r. - *Prawo wodne*[61] *(dalej: „Prawo wodne")*, w tym powstania PGW Wody Polskie, a także zmiany Ministerstwa nadzorującego pracę BKP, nie dokonano w tym zakresie aktualizacji regulaminów, procedur oraz innych dokumentów obu Projektów. Dyrektor BKP w dniu 18 lipca 2018 r. przekazał Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej projekt regulaminu organizacyjnego BKP[62], nie został on jednak zatwierdzony do dnia kontroli[63].

W obowiązującym regulaminie organizacyjnym BKP[64] 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, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, 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 Projektów OPDO i OPDOW i 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. 170; 1898-2024; 2185-2195)

W związku ze zmianami organizacyjno-prawnymi jednostek realizujących oba Projekty, w 2018 r. dokonano aktualizacji następujących procedur Projektu OPDO, jak i Projektu OPDOW:

- z dniem 7 grudnia 2018 r. wprowadzono „Erratę do dokumentu *Przepływy Pieniężne, Procedury Sprawozdawcze i Rozliczeniowe w Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry* z maja 2009 roku ze zmianami w październiku 2014 roku"[65]. Wprowadzono nowe definicje, w tym aktualne nazwy jednostek i innych interesariuszy Projektu, wskazano jednostki realizujące poszczególne zadania Projektu; wprowadzono nową alokację kosztów uzgodnioną z BŚ, nowe schematy składania wniosków o płatność oraz drogi środków finansowych do jednostek wdrożeniowych, a także ustalono maksymalny czas uruchomienia środków od momentu złożenia wniosku przez jednostkę do otrzymania środków finansowych na 40 dni roboczych;
- z dniem 19 września 2018 r. wprowadzono „Poprawkę nr 2 do *Podręcznika Operacyjnego Projektu (POM) Projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły*"[66]. Wprowadzono nowe definicje i skróty, w tym aktualne nazwy jednostek i innych interesariuszy Projektu; podwyższono progi kwotowe przy niektórych zamówieniach; wskazano jednostki realizujące poszczególne zadania Projektu przed i po 1 stycznia 2018 r.; nowe zasady finansowania Projektu, przepływu środków i procedury sprawozdawczo-rozliczeniowe, a także aktualny plan zamówień publicznych (Procurement Plan z 14 kwietnia 2018 r.).

---

[61] Dz. U z 2018 r. poz. 2268, ze zm.
[62] Pismem BKP 0730/205/PK/2018 z dnia 17 lipca 2018 r.
[63] W dniu 8 kwietnia 2019 r. MGMiŻŚ przekazało BKP projekt Regulaminu organizacyjnego BKP uzgodniony ze służbami prawnymi Ministerstwa z prośbą o uzgodnienie bądź przekazanie ewentualnych uwag do tego dokumentu. W odpowiedzi na to pismo BKP w dniu 12 kwietnia 2019 r. zaakceptowało przekazane uwagi i zwróciło się do MGMiŻŚ z prośbą o przedłożenie Regulaminu do podpisu Ministra w celu jego zatwierdzenia.
[64] Zatwierdzonym w dniu 23 maja 2017 r. przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.
[65] Decyzja podjęta na Komitecie Roboczym Projektu OPDO w dniu 29 listopada 2018 r.
[66] Decyzja podjęta na Komitecie Sterującym Projektu OPDOW w dniu 19 września 2018 r.

(akta kontroli str. 204-234; 1610-1624)

Monitorowanie postępu działań 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. SMK[67] 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. 277-394; 1634-1711, 2025-2159)

W 2018 r. odbyło się łącznie po sześć spotkań Komitetu Roboczego Projektu OPDO oraz OPDOW, w których udział brali także przedstawiciele BKP[68]. W badanym okresie odbyły się także po dwa spotkania Komitetu Sterującego obu Projektów[69].

(akta kontroli str. 395-514; 1712-1739, 1789-1862)

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 działania, 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. 2181)

W 2018 r. BKP w ramach Projektu OPDO przeprowadziło jeden audyt w RZGW WL. W jego wyniku stwierdzono, że w przypadku płatności dokonanej na podstawie Przejściowego Świadectwa Płatności Nr 17 z dnia 21 listopada 2018 r. (poświadczało zwrot II połowy kwot zatrzymanych w wysokości brutto 2 934 070,31 PLN), w załączniku do dyspozycji dokonania przelewu dla wykonawcy z tytułu zwrotu pozostałej części (II połowy) kwot zatrzymanych z dnia 12 grudnia 2018 r., sprawdzenie pod względem formalno-rachunkowym nastąpiło w dniu 21 grudnia 2018 r., czyli po dokonaniu przelewu, który miał miejsce 18 grudnia 2018 r. Natomiast w ramach Projektu OPDOW przeprowadzono trzy audyty finansowe, w: RZGW RZ, RZGW WL i RZGW KR. 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, a w przypadku RZGW RZ dodatkowo brak akceptacji Raportu Wstępnego. 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. 262-276; 1630-1633)

---

[67] Systemy Monitoringu Kontraktów.

[68] W dniach: 22 lutego 2018 r., 23 maja 2018 r., 31 lipca 2018 r.; 30 sierpnia 2018 r.; 19 października 2018 r.; oraz 29 listopada 2018 r.

[69] W dniach: 16 marca 2018 r. i 19 września 2018 r.

Monitoring i sprawozdawczość z realizacji zadań Projektu OPDO oraz Projektu OPDOW były realizowane przez BKP w oparciu o aplikację MIS[70] wykorzystującą 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 dostępowymi.

(akta kontroli str. 887)

NIK zwraca uwagę, że opisana w pkt. 1.1. nieprawidłowość dotycząca niezgodności pomiędzy danymi wykazanymi w Raporcie Rocznym za 2018 r. w sprawozdaniu „Źródła i wykorzystanie funduszy Projektu według zadań" w kolumnie „Cykl życia Projektu" (plan w EUR) z wartościami ujętymi w Inżynierii finansowej z 20 grudnia 2018 r., świadczy o funkcjonowaniu kontroli zarządczej w niepełnym zakresie.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie BKP właściwe realizowało przypisane mu zadania związane z bieżącym zabezpieczeniem finansowania wydatków Projektu OPDO, polegające na zapotrzebowaniu i uruchamianiu środków finansowych. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na prezentowane w sprawozdaniu finansowym wydatki tego Projektu, poniesione w 2018 r., niemniej jednak świadczą o funkcjonowaniu kontroli zarządczej w niepełnym zakresie.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Badania kontrolne wydatków środków Projektu OPDO przeprowadzono odrębnie w BKP, RZGW WL i RZGW GL na losowo wybranej próbie tzw. metodą monetarną[71] z wykorzystaniem programu komputerowego *Pomocnik Kontrolera PK, wersja 5.6*. Populację do losowania stanowiły wydatki wszystkich jednostek uczestniczących w 2018 r. w realizacji Projektu OPDO, ujęte w zapisach księgowych o łącznej wartości 245 438 132,50 PLN[72], a zbiór wykorzystany jako populacja do losowania zawierał 1 462 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 z poprzednich kontroli.

Do badania wylosowano próbę 95 wydatków na kwotę 222 323 984,72 PLN, co stanowiło 90,58% badanej populacji. Próba obejmowała:

- 4 wydatki BKP na kwotę 79 609,30 PLN;
- 54 wydatki RZGW GL na kwotę 199 655 732,60 PLN;
- 37 wydatki RZGW WL na kwotę 22 588 642,82 PLN, z czego JRP I – 10 wydatków na kwotę 3 122 005,69 PLN oraz JRP III – 27 wydatków na kwotę 19 466 637,13 PLN.

[70] Management Information System (ang. MIS) – informacyjny system zarządzania. Według stanu na dzień 22 marca 2018 r. wykorzystywano MIS wer 0.65e z 5 września 2017 r.
[71] Metoda monetarna (MUS – Monetary Unit Sampling).
[72] Wartość bezwzględna próby wyniosła 245 441 133,10 PLN.

Dodatkowo próbę wydatków BKP, o której mowa powyżej, uzupełniono tzw. metodą doboru celowego[73], o jedną transakcję na kwotę 10 000,00 PLN. Ogółem badanie wydatków w BKP zostało przeprowadzone na próbie 5 wydatków o łącznej wartości 89 609,30 PLN, co stanowiło 4,24% wszystkich poniesionych przez tą jednostkę wydatków ze środków Projektu OPDO, które wyniosły 2 114 935,53 PLN[74].

W wyniku analizy treści wylosowanych dokumentów księgowych, ich porównania z zapisami ewidencji księgowej, zawartymi przez BKP 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. 817-824; 2160-2180)

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. 1183)

Sprawozdanie roczne za 2018 r. zawierało dane w układzie wymaganym Umową Pożyczki. Przedstawiony do kontroli Raport Monitoringu Finansowego za 2018 r.[75] (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 2018 r. (FMR), w części dotyczącej poniesionych wydatków na realizację Projektu w 2018 r., zostało sporządzone w sposób rzetelny i spełniało wymogi stawiane przez pożyczkodawcę oraz zawierało wszystkie elementy, jakie winno zawierać roczne sprawozdanie finansowe.

(akta kontroli str. 1213-1334, 2160-2180)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

---

[73] Na podstawie doświadczeń z lat ubiegłych i analizy ryzyk wytypowano do dodatkowego badania wszystkie transakcje na kwotę równą lub większą niż 10 000,00 PLN, inne niż składki ZUS lub wynagrodzenia konsultantów.

[74] Z czego 1 529 854,17 PLN stanowiły koszty usług konsultingowych, a 585 081,36 PLN koszty operacyjne.

[75] Stanowiącym załącznik do sprawozdania rocznego za 2018 r.

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.

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;
- ✓ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie (dalej: „RZGW SZ") – komponent 1 i 5;
- ✓ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej Zarząd Zlewni w Szczecinie (dalej: „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. 606-816)

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. 13-26; 171)

W 2018 r. na realizację Projektu OPDOW wydatkowano łącznie 128 400 481,10 PLN, (88,61% planowanych wydatków po zmianach na 2018 r.), z czego w:

- komponencie 1: 3 535 400,21 PLN (31,21% planu na 2018 r.), w tym w podkomponentach: 1A – 1 663 881,13 PLN, 1B – 758 493,55 PLN, 1C – 1 113 025,53 PLN;
- komponencie 2: 61 499 762,24 PLN (90,76% planu na 2018 r.), całość poniesionych wydatków dotyczyła podkomponentu 2A;
- komponencie 3: 40 927 887,94 PLN (98,89% planu na 2018 r.), całość poniesionych wydatków dotyczyła podkomponentu 3B;
- komponencie 5: 22 437 430,71 PLN, (91,84% planu na 2018 r.), całość poniesionych wydatków dotyczyła podkomponentu 5A.

W 2018 r. nie poniesiono wydatków dotyczących komponentu 4.

Jednostki uczestniczące w Projekcie wydatkowały w 2018 r. ogółem kwotę 128 400 481,10 PLN, z tego:

- BKP – 2 713 071,63 PLN (tj. 2,11% wydatków), na realizację zadań podkomponentu 5A;
- pozostałe jednostki– 125 687 409,47 PLN (tj. 97,89% wydatków), z czego:
  - ✓ RZGW WL – 72 212 652,30 PLN, w tym: na zadania podkomponentu 1B - 758 493,55 PLN, na zadania podkomponentu 1C - 1 113 025,53 PLN, na zadania podkomponentu 2A – 61 499 762,24 zł PLN, a na zadania podkomponentu 5A – 8 841 370,98 PLN;
  - ✓ RZGW KR - 39 290 963,90 PLN, w tym: na zadania podkomponentu 3B – 33 395 757,76 PLN, a na zadania podkomponentu 5A – 5 895 206,14 PLN;
  - ✓ RZGW RZ - 9 611 944,00 PLN, w tym: na zadania podkomponentu 3B – 7 532 130,18 PLN, a na zadania podkomponentu 5A – 2 079 813,82 PLN;

- ✓ RZGW SZ - 2 383 444,57 PLN, w całości poniesione na zadania podkomponentu 5A;
- ✓ RZGW SZ-ZZ - 2 160 505,64 PLN, w tym: na zadania podkomponentu 1A – 1 663 881,13 PLN, a na zadania podkomponentu 5A – 496 624,51 PLN;
- ✓ IMGW – 27 899,06 PLN, w całości poniesione na zadania podkomponentu 5A.

(akta kontroli str. 13-167)

W Rocznym Planie Pracy (AWP[76]) przyjętym obiegowo w dniu 23 listopada 2017 r. przez Komitet Sterujący Projektu OPDOW zaplanowano wydatki w 2018 r. na poziomie 604 900 000,00 PLN, w tym 195 360 000,00 PLN ze środków BŚ, a 408 730 000,00 PLN ze środków budżetu państwa i innych niż BŚ. Na dzień 31 grudnia 2018 r. faktycznie poniesione wydatki zamknęły się kwotą 128 400 481,10 PLN tj. 21,23% pierwotnego AWP. Analizując przedłożone przez BKP zestawienie zapotrzebowanych środków przez poszczególne jednostki należy przy tym zauważyć, że wykorzystanie zapotrzebowanych przez nie środków wyniosło od 0,83% (IMGW) do 44,87% (JRP w Kielcach – wchodzące w skład RZGW KR). Dyrektor BKP wyjaśnił m.in., że plan ten został opracowany na podstawie planów zgłoszonych przez poszczególne jednostki wdrożeniowe do dnia 15 listopada 2017 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. 13-26; 199-202; 605; 1101-1102)

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 2018 r. na Projekt poniesiono nakłady w łącznej wysokości 292 947 492,66 PLN, stanowiące 5,86% zaplanowanych na ten cel środków w kwocie 5 000 320 000,00 PLN.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. zaawansowanie finansowe poszczególnych komponentów i podkomponentów Projektu OPDOW, kształtowało się na następującym poziomie:

a) na komponent 1 poniesiono nakłady w łącznej wysokości 24 780 639,14 PLN, stanowiącej 1,20% nakładów przewidzianych w IFRs[77] (2 059 200 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent 1A w kwocie 3 160 277,43 PLN, stanowiącej odpowiednio 2,17% nakładów przewidzianych w IFRs (145 600 000,00 PLN);
   - podkomponent 1B w kwocie 2 958 258,43 PLN, stanowiącej odpowiednio 0,18% nakładów przewidzianych w IFRs (1 688 960 000,00 PLN);
   - podkomponent 1C w kwocie 18 662 103,28 PLN, stanowiącej odpowiednio 8,31% nakładów przewidzianych w IFRs (224 640 000,00 PLN);

b) na komponent 2 poniesiono nakłady w łącznej wysokości 131 411 063,62 PLN, stanowiącej 11,92% nakładów przewidzianych w IFRs (1 102 400 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent 2A w kwocie 131 411 063,62 PLN stanowiącej odpowiednio 27,00% nakładów określonych w IFRs (486 720 000,00 PLN);

[76] Annual Work Plan – „AWP".
[77] Interim Financial Reports – „IFRs".

c) na komponent 3 poniesiono nakłady w łącznej wysokości 83 805 520,50 PLN, stanowiącej 9,07% nakładów przewidzianych w IFRs (923 520 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent 3B w kwocie 83 805 520,50 PLN, stanowiącej odpowiednio 19,00% nakładów określonych w IFRs (440 960 000,00 PLN);

d) na komponent 5 poniesiono nakłady w łącznej wysokości 52 950 269,40 PLN, stanowiącej 15,34% nakładów przewidzianych w IFRs (345 280 000,00 PLN), w tym na:
   - podkomponent 5A w kwocie 52 950 269,40 PLN, stanowiącej odpowiednio 25,98% nakładów określonych w IFRs (203 840 000,00 PLN).

Od początku realizacji Projektu OPDOW nie poniesiono nakładów na zadania komponentu 4[78].

(akta kontroli str. 13-167)

Na realizację w 2018 r. zadań Projektu OPDOW zabezpieczono środki finansowe w łącznej wysokości 301 292 163,94 PLN, w tym 78 869 949,19 PLN jako bilans otwarcia 2017 r. (środki na rachunku MF), a pozostałe 222 422 214,75 PLN jako zasilenie z różnych źródeł. Na źródła te składały się: 70 865 143,00 PLN z tytułu Umowy Pożyczki 8524 PL, 86 524 000,00 PLN z tytułu Umowy Kredytu F/P 1866, 64 988 490,37 PLN stanowiły środki z Funduszu Spójności, 47 936,50 PLN stanowiły środki z budżetu państwa uzupełniające współfinansowanie europejskie oraz korekta środków towarzyszących z rezerwy celowej w kwocie (-)3 355,12 PLN.

Ogólne szacowane koszty Projektu OPDOW według stanu na dzień 27 marca 2019 r. nie zostały zmienione w stosunku do szacunków zawartych w Project Appraisal Document[79] 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 30 listopada 2018 r. wynosiła łącznie 1 099 620 000 EUR (4 574 419 200,00 PLN)[80].

(akta kontroli str. 6-11; 13-26; 171-198; 515-604)

W związku z niepełną realizacją planu wydatków na 2018 r. według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. niewykorzystane, środki stanowiły kwotę 172 891 682,84 PLN, z czego: środki BŚ stanowiły 77 966 520,38 PLN, a środki BRRE – 94 925 162,46 PLN.

(akta kontroli str. 6-9; 13-26; 515-604)

Od początku realizacji Projektu do końca 2017 r. uruchomiono środki finansowe w łącznej wysokości 465 839 175,50 PLN (wyższe o 172 891 682,84 PLN od środków wydatkowanych, tj. o 59,02%[81]), z czego:

- 577 487,63 PLN stanowiły środki towarzyszące z rezerwy celowej;
- 178 847 464,00 PLN miało swe źródło w Umowie Pożyczki 8524 PL;
- 148 126 800,00 PLN stanowiły fundusze z tytułu zawartej Umowy Kredytu 1866;
- 118 014 325,37 PLN pochodziło ze środków UE;
- 20 273 098,50 PLN stanowiły środki z budżetu państwa uzupełniające współfinansowanie europejskie.

(akta kontroli str. 6-9; 13-26; 171-198)

---

[78] Nie rozpoczęto jeszcze rzeczowej realizacji zdań tego komponentu.

[79] 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.

[80] Według aktualizacji listy zadań POPDOW sporządzonej przez BKP – pismo BKP/311/332/AD,KA/2018 z 12 grudnia 2018 r.

[81] Od początku realizacji Projektu OPDOW wydatkowano 292 947 492,66 PLN.

W badanym roku Rachunek Specjalny Projektu OPDOW nie był zasilany środkami Umowy Pożyczki 8524 PL, a od początku realizacji tego Projektu wpłynęły na niego środki pożyczki z BŚ w łącznej wysokości 53 648 785,00 EUR.

Na wydatki związane z realizacją Projektu OPDOW w 2018 r. dokonano 8 wypłat[82] z Rachunku Specjalnego na rachunek budżetu państwa w łącznej wysokości 16 243 132,83 EUR. Wyrażona w PLN równowartość ww. środków wyniosła 70 865 143,00 PLN.

Czas od złożenia przez BKP wniosku do wydania decyzji o uruchomieniu środków[83] z Umowy Pożyczki 8524 PL wyniósł średnio 47 dni[84], co oznacza pogorszenie w stosunku do 2017 r. o 18 dni.

Zgodnie z wyciągiem bankowym stan środków zagranicznych na Rachunku Specjalnym na dzień 1 stycznia 2018 r. i 31 grudnia 2018 r. wyniósł odpowiednio 28 449 025,07 EUR oraz 12 205 892,24 EUR.

Powyższe wielkości były zgodne z informacją uzyskaną z MF i będącymi w dyspozycji BKP wyciągami z Rachunku Specjalnego oraz danymi wykazanymi przez BKP w sprawozdaniu rocznym za 2018 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. 6-9; 13-26; 176-198; 515-604; 914-938)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., BŚ w ramach Umowy Pożyczki 8524 PL, wypłacił 53 648 785,00 EUR, natomiast do dyspozycji pozostała kwota 406 351 215,00 EUR, tj. 88,33% kwoty pożyczki (460 000 000,00 EUR). Na ten dzień wykorzystano ogółem 23 486 597,14 EUR[85], tj. 5,11% kwoty przyznanej pożyczki, a 17 956 295,62 EUR wypłacono z Rachunku Specjalnego i nie wydatkowano.

(akta kontroli str. 13-26; 914-938)

Koszty obsługi Umowy Pożyczki 8524 PL w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. zamknęły się kwotą 1 391 240,66 EUR, na którą składały się: odsetki od kredytu w wysokości 375 362,66 EUR oraz opłata za gotowość (liczona od kwoty kapitału pożyczki niewypłaconej) w wysokości 1 015 878,00 EUR. Powyższe płatności przeliczone na PLN zamknęły się kwotą 5 982 334,84 PLN[86]. Od początku realizacji tego Projektu koszty te wynoszą 4 018 836,34 EUR[87], co w przeliczeniu daje kwotę 17 280 996,26 PLN[88].

(akta kontroli str. 914-938)

Do dnia 31 grudnia 2018 r. w ramach Umowy Kredytu 1866 uzyskano łącznie

---

[82] W styczniu 2018 r. jedna transza na kwotę 747 113,97 EUR; w kwietniu 2018 r. jedna transza na kwotę 182 656,03 EUR; w maju 2018 r. jedna transza na kwotę 1 938 454,31 EUR; w lipcu 2018 r. dwie transze na kwotę 12 527 007,66 EUR; w sierpniu 2018 r. dwie transze na kwotę 839 725,20 EUR oraz w grudniu 2018 r. jedna transza na kwotę 8 175,66 EUR.

[83] Przez Ministra Finansów.

[84] Minimalnie 23 dni, a maksymalnie 127 dni, przy czym najdłuższe oczekiwanie dotyczyło decyzji na kwotę 28 000,00 PLN.

[85] W tym 3 480 543,78 EUR w 2018 r.

[86] Według kursu NBP z 31 grudnia 2018 r. (1 EUR=4,3000 PLN).

[87] 7,49% wartości przekazanych zaliczek przez MBOiR na Rachunek Specjalny.

[88] Według kursu NBP z 31 grudnia 2018 r. (1 EUR=4,3000 PLN).

34 000 000,00 EUR o równowartości 148 126 800,00 PLN, z czego dla jednostek wdrożeniowych Projektu alokowano kwotę 53 929 699,30 PLN[89], uzyskując poziom 36,41% alokacji transz. Czas od złożenia wniosku przez BKP do wydania decyzji o uruchomieniu środków z tego źródła wyniósł średnio 39 dni[90], co oznacza wydłużenie w stosunku do 2017 r. o 16 dni.

(akta kontroli str. 13-26; 172-175; 515-604; 914-938)

Koszty związane z obsługą Umowy Kredytu 1866[91] dotyczące okresu od 1 stycznia. do 31 grudnia 2018 r. wyniosły ogółem 128 852,28 EUR (554 064,80 PLN[92]). Od początku realizacji tego Projektu koszty te wynoszą 135 487,11 EUR[93], co w przeliczeniu na PLN daje kwotę 582 594,57 PLN[94].

(akta kontroli str. 914-938)

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[95];
- Umowa POIS.02.01.00-00-0025/17-00 „Ochrona przeciwpowodziowa Sandomierza" zawarta 17 października 2017 r. pomiędzy NFOŚiGW a RZGW KR[96].

W 2018 r. nie zostały podpisane nowe umowy o dofinansowanie ze środków UE.

Według informacji udzielonych przez Dyrektora BKP na dzień 27 marca 2019 r. nie było ryzyka utraty środków UE na skutek ich niewykorzystania.

(akta kontroli str. 1063-1066; 1147-1157)

Według informacji udzielonych przez BKP, JRP nie miały zaległych zobowiązań za 2018 r. z tytułu realizacji Projektu OPDOW.

Według stanu na dzień 18 marca 2019 r. JRP w Kielcach (RZGW KR) otrzymał od Wykonawcy 14 roszczeń – nie przedłożono jednak jeszcze dokumentacji potwierdzającej ich wartość. Natomiast RZGW WL otrzymał łącznie 39 roszczeń o wartości 29 068 007,18 PLN, z czego 21 687 561,19 PLN to roszczenie wykonawcy kontraktu 2A.1/1 za wykonanie trasy alternatywnej dojazdu do terenu budowy. Roszczenia te zostały odrzucone lub są procedowane. W pozostałych JRP roszczenia związane z realizacją Projektu OPDOW nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 1063; 1066; 1147-1157)

BKP w celu zabezpieczenia dostępności środków finansowych w I kwartale 2019 r. wystąpiło w dniu 27 grudnia 2018 r. do Prezesa PGW Wody Polskie z wnioskami

---

[89] Z czego na dzień 31 grudnia 2018 r. na kontach JRP pozostawało nierozliczone 728 061,76 PLN, w tym: 209 229,32 PLN na koncie RZGW WL; 517 554,36 PLN na koncie RZGW SZ-ZZ oraz 1 278,08 PLN na koncie RZGW KR.

[90] Minimalnie 24 dni, a maksymalnie 62 dni.

[91] Wyłącznie odsetki, w przypadku kredytu BRRE nie występuje opłata za gotowość.

[92] Według kursu NBP z 31 grudnia 2018 r. (1 EUR=4,3000 PLN).

[93] 0,40% wartości wykorzystanego kredytu BRRE na dzień 31 grudnia 2018 r.

[94] Według kursu NBP z 31 grudnia 2018 r. (1 EUR=4,3000 PLN).

[95] Pierwotnie umowę zawarł Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze.

[96] Pierwotnie umowę zawarł Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach.

o uruchomienie środków finansowych na realizację zadań Projektu OPDOW na łączną kwotę 33 817 711,00 PLN[97].

(akta kontroli str. 515-604)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

3.3 Plan zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W 2018 r. BKP opracowało i przekazało do BŚ dwie aktualizacje planu zamówień publicznych[98], według stanu na dzień 16 kwietnia 2018 r., które uzyskały „no objection" i obowiązywał od 24 czerwca 2018 r. Natomiast do dnia 23 kwietnia 2018 r. obowiązywał Procurement Plan datowany na 11 sierpnia 2018 r.

W 2018 r. w BKP nie przeprowadzano postępowań przetargowych podlegających ocenie „ex post" lub „ex ante".

(akta kontroli str. 203; 235-261)

Do dnia 8 maja 2019 r. w ramach Projektu OPDOW zawarte zostały następujące kontrakty:

- na roboty budowlane w ramach realizacji zadania:
  - ✓ 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[99]);
  - ✓ 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 (RZGW SZ-ZZ[100]);
  - ✓ 1C.1 - "Budowa wałów przeciwpowodziowych oraz przebudowa kanału Czarny Kanał i Racza Struga" zawarty w dniu 12 czerwca 2017 r. o wartości 113 098 500,00 PLN (RZGW WL[101]);
  - ✓ 3B.1 - „Ochrona przeciwpowodziowa Sandomierza" zawarty w dniu 8 sierpnia 2017 r. o wartości 176 507 973,37 PLN (RZGW KR[102]);
  - ✓ 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;
  - ✓ 3B.2 – „Ochrona przeciwpowodziowa Tarnobrzega" – zawarty 22 marca 2019 r. przez RZGW RZ o wartości 74 845 459,90 PLN.
- z Konsultantami Wsparcia Technicznego:
  - ✓ w ramach zadania 5.4 zawarte w listopadzie 2016 r. przez RZGW WL oraz RZGW SZ o łącznej wartości 143 773 925,10 PLN;

---

[97] Z czego 6 910 000,00 PLN dla RZGW SZ-ZZ; 2 355 000,00 PLN dla RZGW SZ; 3 032 000,00 PLN dla RZGW RZ; 10 000,00 PLN dla IMGW; 3 992 711 PLN dla RZGW KR oraz 17 518 000,00 PLN dla RZGW WL.

[98] Procurement Plan.

[99] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie.

[100] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie.

[101] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze.

[102] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach.

- ✓ w ramach zadania 5.3 zawarte w marcu 2017 r. o łącznej wartości 29 380 348,88 PLN (RZGW SZ[103] i RZGW WL[104]);
- ✓ w ramach zadania 5.2 zawarte w lipcu 2017 r. o łącznej wartości 61 452 165,30 PLN (RZGW KR[105] i RZGW RZ[106]);
- ✓ w ramach zadania 5.7.1 zawarte w kwietniu 2019 r. przez BKP o wartości 11 943 828,90 PLN.

(akta kontroli str. 203; 235-261; 888-889, 2185-2195)

Według Procurement Plan na dzień 20 marca 2019 r., po dokonanej analizie i aktualizacji zadań planowanych do realizacji i po wcześniejszych ustaleniach z PGW Wody Polskie oraz MGMiŻŚ, w ramach realizacji Projektu OPDOW wprowadzono (po uzyskaniu zgody BŚ) nowe zadania:

- WWW Widawa – przebudowa systemów zabezpieczenia przed powodzią, gm. Czernica, Długołęka, Wisznia Mała i Wrocław – jako zadanie 1B.7 realizowane przez RZGW WL;
- Odcinek 4 – prawy wał rzeki Wisły od ujścia Skawinki do stopnia Kościuszki – jako zadanie 3A.3 realizowane przez RZGW KR;
- Przebudowa wałów portu Płaszów wraz z przebudową prawego wału rzeki Wisła pomiędzy stopniem Dąbie a portem Płaszów w m. Krakowie – zadanie 3A.4 realizowane przez RZGW KR;
- Przebudowa wałów kanału portowego Kujawy w m. Kraków – zadanie 3A.5 realizowane przez RZGW KR;
- Przepompownia Lesisko – zadanie 3A.6 realizowane przez RZGW KR.

Ponadto rozważane jest zmniejszenie zakresu wcześniej planowanych zadań:

- ograniczenie zakresu zadania 1B.1/1(b) poprzez rezygnację z prac regulacyjnych rzeki i pozostawienia przebudowy mostu drogowego w Krośnie Odrzańskim wraz z dojazdami, realizowanego przez RZGW WL;
- rezygnacja z budowy mostu drogowego w ramach zadania 1B.5/3 realizowanego przez RZGW SZ.

Według stanu na dzień 30 kwietnia 2019 r., JRP za pośrednictwem BKP wystąpiły do BŚ o uzyskanie zgodny na dokonanie ww. zmian.

(akta kontroli str. 974-978; 1191-1212)

NIK zwraca uwagę, że według stanu na dzień 19 marca 2019 r. spośród 42[107] zadań objętych Procurement Plan z dnia 16 kwietnia 2018 r., aż 29 miało wydłużoną datę zakończenia realizacji w stosunku do pierwotnych założeń, w tym dla 15 z nich opóźnienie wynosiło od 12 miesięcy do nawet 42 miesięcy[108]. Dodatkowo w ww. dokumencie 7 zadań IMGW oraz 1 zadanie RZGW SZ otrzymało status „to be completed" bez wskazania tych terminów. Należy także zauważyć, że od ubiegłorocznej kontroli NIK[109] doszło do zwiększenia opóźnień, gdyż dla 19 zadań objętych ww. Planem przesunięto terminy zakończenia od 1 do 18 miesięcy, a tylko w jednym przypadku doszło do skrócenia tego terminu o 6 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 8 z 37 zadań z wydłużoną lub nieokreśloną datą zakończenia realizacji zostały podpisane kontrakty.

---

[103] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie.
[104] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze.
[105] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach oraz Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie.
[106] Kontrakt zawarty pierwotnie przez Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie.
[107] Nie wliczono zadań przypisanych BKP w zakresie zarządzania Projektem OPDOW.
[108] Jednocześnie przyspieszono planowaną datę zakończenia zadania w jednym przypadku o 18 miesięcy.
[109] Kontrola P/18/102.

Według wyjaśnień Dyrektora BKP 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[110]; opóźniony wybór Konsultantów Wsparcia Technicznego oraz weryfikacja przez nich stanu faktycznego i określenie w związku z tym harmonogramu działań dla kontraktów, wydłużone procedury środowiskowe, a także przypadki wysłużenia postępowania przetargowego na zadania inwestycyjne. Dyrektor BKP 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 2018 r., czyli czwartego roku jego realizacji, zakończono tylko jeden kontrakt, wydając przy tym 5,86% środków Projektu przy upływie 40% czasu przeznaczonego na jego realizację.

(akta kontroli str. 235-261; 888-889; 2185-2195)

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.:

- przeprowadzenie reorganizacji JRP niezgodnie z postanowieniami Umowy Pożyczki 8524 PL (Załącznik nr 2 Sekcja 1 A.1.b) oraz postanowieniami POP w zakresie organizacji JRP (pkt. 14 Zmiany nr 2). W dniu 7 września 2018 r. na mocy zarządzenia Nr 35/2018 Prezesa PGW Wody Polskie dokonano konsolidacji JRP I, JRP II i JRP III w RZGW WL, tworząc w tej jednostce organizacyjnej jedno JRP. Działanie to zostało zrealizowane bez zgodny i wiedzy BŚ (a także BKP). Dopiero w dniu 25 stycznia 2019 r. PGW Wody Polskie, za pośrednictwem BKP, przekazały do BŚ oficjalną aplikację dotyczącą dokonanej konsolidacji JRP, a także planowanych zmian konsolidacyjnych w RZGW KR i RZGW SZ;
- zmiany w zatrudnieniu, które spowodowały, że w JRP przy RZGW SZ[111] oraz Zarządzie Zlewni w Szczecinie[112], a także JRP w Kielcach (działającej w strukturze RZGW KR)[113] nie miały pełnej obsady kadrowej przewidywanej w strukturze stanowisk, wymaganej zapisami POP, co może mieć negatywny wpływ na proces wdrażania i finalizowania zadań Projektu oraz ciągłość wiedzy i organizacji projektowej;
- nowe procedury finansowe obu Projektów[114] spowodowały zmianę przepływów finansowych. Od 2018 r. corocznie zawierana jest umowa dotacji pomiędzy MGMiŻŚ a PGW Wody Polskie, która wymaga aneksowania dla każdej transzy

---

[110] Dotyczy zadań 1C.1 i 2A.1.

[111] Według stanu na dzień 27 marca 2019 r. nieobsadzone pozostawały stanowiska: Zastępcy Kierownika JRP; specjalisty ds. finansowych oraz specjalisty ds. nieruchomości i przesiedleń.

[112] Według stanu na dzień 27 marca 2019 r. nieobsadzone pozostawały stanowiska: Zastępca Kierownika Projektu; specjalista ds. finansów; specjalista ds. zamówień publicznych; specjalista ds. nieruchomości i przesiedleń oraz specjalistów ds. technicznych.

[113] Według stanu na dzień 27 marca 2019 r. nieobsadzone pozostawało stanowisko Zastępcy Kierownika Projektu.

[114] Projekt OPDO – „Errata do dokumentu Przepływy Pieniężne, Procedury Sprawozdawcze i Rozliczeniowe w Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry z maja 2009 roku ze zmianami w październiku 2014 roku" oraz Projekt OPDOW – „Poprawka nr 2 do Podręcznika Operacyjnego Projektu (POM) Projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły".

środków przekazywanych przez to Ministerstwo do PGW Wody Polskie. Dodatkowo procedura ta wymaga każdorazowej zmiany planu finansowego PGW Wody Polskiej, co wydłużyło proces realizacji wniosków o uruchomienie środków kredytowych o kilkanaście dni. Przesunięcia te stwarzają ryzyko dokonywania płatności po terminie oraz konieczności ponoszenia wydatków z tytułu kar za zwłokę w płatnościach;

- problemy z zatwierdzaniem płatności na rzecz Konsultanów Wsparcia Technicznego, w związku z zastrzeżeniami JRP dotyczącymi jakości świadczonych przez nich usług. W związku z podjętymi przez BKP działaniami m.in. w zakresie wskazówek usprawniających proces zatwierdzania raportów zgodnie z warunkami kontraktowymi, w I kwartale 2019 r. zwiększyła się o 25 ilość zatwierdzonych raportów, będących podstawą do dokonania płatności;
- problemy w określeniu przedmiotu realizacji zakresu podkomponentu 1B związanego z żeglownością na odcinku Środkowej i Dolnej Odry, co spowodowało wyłączenie części realizacji tego zadania z Projektu. Polska ratyfikowała *Konwencję AGN*[115], która obliguje do dostosowania głównych wodnych ciągów transportowych o znaczeniu międzynarodowym, w tym Odrzańską Drogę Wodną, do co najmniej tzw. klasy „E" odpowiadającej IV klasie żeglowności[116]. Natomiast zgodnie z Umową Pożyczki 8524 PL oraz PAD[117] celem Projektu OPDOW jest zapewnienie większej niż obecnie efektywności ochrony przeciwpowodziowej w wybranych dorzeczach Odry i Wisły. Realizacja celu przeciwpowodziowego ma polegać m.in. na modernizacji istniejących urządzeń hydrotechnicznych na rzekach, które docelowo miały według ustaleń stron Pożyczki odpowiadać warunkom III klasy żeglowności. W związku z powyższym wyłączono z zakresu Projektu OPDOW zadanie 1B.1/2 obejmujące odcinek Odry od Malczyc do Ścinawy[118]. Zadania zwiększające żeglowność do IV i wyższych klas, związane z Odrzańską Drogą Wodną, nie będą sfinansowane przez Bank Światowy oraz BRRE w ramach Projektu OPDOW, konieczne więc jest pozyskanie na ten cel innych środków z innych źródeł[119], w tym na poprawę bezpieczeństwa przeciwpowodziowego na tym terenie;
- wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia protestów organizacji ekologicznych w związku z planami dotyczącymi robót mających na celu poprawę warunków żeglowności na Odrze, co rodzi ryzyko opóźnień w realizacji podkomponentu 1B, ze względu na wydłużenie się postępowań administracyjnych. Przyczyną tego stan może być ewentualna budowa stopni wodnych oraz prowadzenie prac w kierunku skanalizowania koryta Odry. W celu przeciwdziałania temu zjawisku BKP wraz z RZGW SZ i RZGW WL prowadziło szeroką akcję informacyjną i konsultacyjną;
- podnoszona przez stronę niemiecką konieczność przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przez właściwy do tych celów urząd niemiecki w związku z realizacją zadania 1B.2, co może skutkować wydłużeniem postepowań

---

[115] Podpisane w Genewie 19 stycznia 1996 roku Europejskie Porozumienia w Sprawie Głównych Śródlądowych Dróg Wodnych o Międzynarodowym Znaczeniu (ang. European Agreement on Main Inland Waterways of International Importance). AGN, to podstawowy dokument, który wskazuje na kierunki rozwoju sieci dróg wodnych śródlądowych w Europie. Jego celem jest wprowadzenie ram prawnych, które ustalą skoordynowany plan dla rozwoju i budowy sieci śródlądowych dróg wodnych o międzynarodowym znaczeniu, opartej o uzgodnione parametry infrastrukturalne i eksploatacyjne.

[116] Klasy niższe nie uprawniają do korzystania ze środków TEN-T (transeuropejskie korytarze transportowe UE). Aby skorzystać z unijnych funduszy TEN-T, nasze główne drogi wodne muszą mieć parametry właśnie IV klasy żeglowności (głębokość tranzytowa na szlaku min. 2,5 m).

[117] Dokument Oceny Projektu (ang. Project Appraisal Document – PAD) dotyczący wnioskowanej pożyczki w kwocie 460 000 000,00 EUR dla Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczonej na Projekt OPDOW.

[118] Zadanie to zostało wykreślone na wniosek RZGW WL z 6 września 2017 r. i nie znalazło się już w Procurement Plan z 16 kwietnia 2018 r.

[119] Informacja zawarta w Aide Memoire - Wspólnej Misji Monitorującej BŚ oraz BRRE (marzec 2016 r.).

administracyjnych oraz uaktywnieniem się organizacji pozarządowych na tym etapie procedowania przedsięwzięcia;

- 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.

(akta kontroli str. 890-913; 941-973; 979-1039; 1066-1084; 1093-1100; 1187-1190)

OCENA CZĄSTKOWA

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

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 przeprowadzono odrębnie w BKP, RZGW WL, RZGW KR, RZGW SZ i RZGW RZ na losowej wybranej próbie tzw. metodą monetarną[120] z wykorzystaniem programu komputerowego *Pomocnik Kontrolera PK, wersja 5.6*. Populację do losowania stanowiły wydatki wszystkich jednostek uczestniczących w 2018 r. w realizacji Projektu, ujęte w zapisach księgowych o łącznej wartości 128 400 481,10 PLN[121], a zbiór wykorzystany jako populacja do losowania zawierał 1 534 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.

Do badania wylosowano próbę 98 wydatków na kwotę 118 739 918,67 PLN, co stanowiło 92,48% badanej populacji. Próba obejmowała:

- 9 wydatków BKP na kwotę 111 615,61 PLN;
- 21 wydatków RZGW KR na kwotę 38 248 662,89 PLN, z czego: JRP w Kielcach – 16 wydatków na kwotę 36 448 928,60 PLN oraz JRP w Krakowie – 5 wydatków na kwotę 1 799 734,29 PLN);
- 5 wydatków RZGW SZ na kwotę 2 124 665,67 PLN;
- 42 wydatki RZGW WL na kwotę 69 262 424,33 PLN, z czego: JRP I – 34 wydatki na kwotę 67 446 163,65 PLN oraz JRP II w Zielonej Górze – osiem wydatków na kwotę 1 816 260,68 PLN;
- 4 wydatki RZGW SZ-ZZ na kwotę 1 492 287,10 PLN[122];
- 17 wydatków RZGW RZ na kwotę 7 500 263,07 PLN.

Dodatkowo próbę wydatków BKP, o której mowa powyżej, uzupełniono metodą doboru celowego[123] o jedną transakcję na kwotę 12 890,77 PLN. Ogółem badanie wydatków w BKP zostało przeprowadzone na próbie 10 wydatków o łącznej wartości 124 506,38 PLN, co stanowi 4,59% wszystkich poniesionych przez tą

[120] Metoda monetarna (MUS – Monetary Unit Sampling).
[121] Wartość bezwzględna próby wyniosła 128 405 224,94 PLN.
[122] Wydatki te zostały poddane badaniu w ramach kontroli prowadzonej w BKP.
[123] Na podstawie doświadczeń z lat ubiegłych i analizy ryzyk wytypowano do dodatkowego badania wszystkie transakcje na kwotę równą lub większą niż 10 000,00 PLN, inne niż składki ZUS lub wynagrodzenia konsultantów.

jednostkę wydatków ze środków Projektu OPDOW, które wyniosły 2 713 071,63 PLN[124].

(akta kontroli str. 13-167; 817-824)

Zbadane wydatki BKP i RZGW SZ-ZZ nie budziły zastrzeżeń w zakresie ich zgodności z celami realizacji Projektu OPDOW oraz warunkami Umowy Pożyczki 8524 PL. Wydatki te zostały poniesione ze środków BŚ[125] lub BRRE[126], a dokumentujące je dowody księgowe zostały sporządzone zgodnie z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej. Zbadaną dokumentację poddawano rzetelnej kontroli formalnej i rachunkowej przed zaksięgowaniem. Poddane badaniom wydatki zostały ujęte w ewidencji księgowej BKP i RZGW SZ-ZZ oraz w kwartalnych sprawozdaniach finansowych Projektu OPDOW, a także zostały wykazane w sprawozdaniach finansowych przekazanych do BŚ (raport IFR za za 2018 r.)

(akta kontroli str. 817-870; 885-886; 1184-1186)

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. 1183)

Sprawozdanie roczne i kwartalne zawierały dane w układzie wymaganym Umową Pożyczki 8524 PL. Przedstawiony do kontroli IFR[127] za 2018 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;
- zawierał podsumowanie dokonanych wydatków w okresie sprawozdawczym oraz Roczny Plan Pracy w mln PLN na 2019 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 2018 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. 887)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

---

[124] Z czego 573 330,38 PLN to koszty operacyjne, a 2 139 741,25 PLN to koszty usług konsultingowych.

[125] Wszystkie wydatki BKP na kwotę 124 506,38 PLN oraz jeden wydatek RZGW SZ-ZZ na kwotę 116 282,87 PLN.

[126] Trzy wydatki RZGW SZ-ZZ na kwotę 1 376 004,23 PLN.

[127] Interim Financial Report (IFR) – śródokresowy raport finansowy.

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 następujący wniosek:

Wniosek

Podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie pojawiających się niezgodności pomiędzy danymi wykazywanymi w Raporcie Rocznym a dokumentami źródłowymi.

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, dnia 31 maja 2019 r.

Kontrolerzy:
Magdalena Barzęc
Główny specjalista kontroli państwowej

Magdalena Barzęc
podpis

Cezary Mazik
Specjalista kontroli państwowej

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu
z up. podpis
Violetta Matuszewska-Potempska
Wicedyrektor