



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-01-02/2013
P/13/184

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/184 – Audyt realizacji w 2012 r. Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu.

Kontrolerzy Kontrolę na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przeprowadzili:

1. Krzysztof Paliwoda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84975 z dnia 2 kwietnia 2013 r.
2. Mieczysław Obrzut, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84970 z dnia 25 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu, al. Jaworowa 9-11, 53-123 Wrocław (dalej: „BKP” lub „Biuro”) – nr statystyczny REGON: 021453018.

Kierownik jednostki kontrolowanej Witold Krochmal, Dyrektor Biura.

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność BKP w 2012 r. w zakresie realizacji w 2012 r. Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny ogólnej były oceny cząstkowe dotyczące obszarów, w których w 2012 r. wykonywano prace zmierzające do realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry (dalej: Projekt). W szczególności Biuro właściwe realizowało zadania związane z ponoszeniem we własnym zakresie wydatków na przedmiotowy Projekt, przygotowaniem sprawozdań finansowych z realizacji Projektu w 2012 r., bieżącym zabezpieczaniem finansowania Projektu (zapotrzebowaniem i uruchamianiem środków finansowych), funkcjonowaniem kontroli zarządczej, a także z realizacją wniosków pokontrolnych po poprzedniej kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość dotyczyła nie w pełni rzetelnego przygotowania Procurement Plan, polegającego na nie ujęciu w nim wszystkich zamówień.

Rezultatem przeprowadzonych badań kontrolnych były także uwagi dotyczące w szczególności: **[1]** niepełnej realizacji planów finansowych wydatków Projektu i BKP przy upływie 79,5% czasu planowanego na jego realizację; **[2]** planowania

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

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

wydatków ponad stan zabezpieczonych środków finansowych; [3] nie zachowania przez jednostki realizujące Projekt struktury finansowania kategorii kosztów, określonej w załączniku nr 1 do Umowy Pożyczki, w związku ze stosowaniem nowego montażu finansowania Projektu bez jego usankcjonowania w ramach obowiązującej umowy Pożyczki Banku Światowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry w 2012 r.

Opis stanu
faktycznego

Projekt obejmuje:

- budowę suchego Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz (komponent A), składającą się z:
 - a) budowy suchego Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz – podkomponent A1;
 - b) pozyskania prawa dysponowania gruntami – 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 – 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, monitorowanie, ocenę oraz nadzór nad EMP³ RAP⁴ (komponent C), składających się z:
 - a) poprawy Systemu Ochrony Przeciwpowodziowej – podkomponent C1;
 - b) prognozowania powodziowego (SMOK) – podkomponent C2;
 - c) strategii osłony przeciwpowodziowej oraz pomocy w przygotowaniu nowych projektów – podkomponent C3;
 - d) monitorowania i oceny oddziaływania Projektu oraz nadzoru nad EMP i RAP – podkomponent C4;
 - e) zadań realizowanych w ramach planu zarządzania środowiskiem – podkomponent C5;
- zarządzanie, pomoc techniczną i szkolenia (komponent D), składające się z:
 - a) zarządzania Projektem – podkomponent D1;
 - b) pomocy technicznej i szkoleń – podkomponent D2.

Zgodnie z Umową pożyczki nr 7436-POL (dalej: Umowa Pożyczki), zawartą w roku 2007 pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (dalej: BŚ lub Bank Światowy), koszt realizacji Projektu ustalono w wysokości 505 mln EUR, z czego: 140,1 mln EUR przewidziano do sfinansowania ze środków Banku Światowego (w oparciu o Umowę Pożyczki), 204,9 mln EUR ze środków Banku Rozwoju Rady Europy (dalej: BRRE) w oparciu o Umowę kredytu F/PO 1535 (dalej: Umowa Kredytu) zawartą z Rzeczypospolitą Polską w roku 2005, 130 mln EUR z dotacji z Funduszu Spójności Unii Europejskiej, 30 mln EUR ze środków budżetu państwa, stanowiących środki uzupełniające. Według Umowy Pożyczki realizacja Projektu winna zakończyć się do 31 maja 2014 r.

³ Realizacja i monitorowanie planu zarządzania środowiskiem.

⁴ Realizacja planu pozyskiwania prawa do dysponowania gruntem pod inwestycje.

1.1. Wydatki poniesione na realizację Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry w 2012 r.

W 2012 r. na realizację Projektu łącznie wydatkowano 200.606.509,58 PLN, z czego:

- 3.427.331,47 PLN poniosło BKP, w tym:
 - 2.347.863,85 PLN na realizację zadań z podkomponentu D1,
 - 1.024.744,16 PLN na realizację zadań z podkomponentu C4,
 - 54.723,46 PLN na realizację zadań z podkomponentu D2,
- 197.179.178,11 PLN wydatkowały pozostałe jednostki wdrażające, z czego:
 - 101.180.514,81 PLN Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (dalej: RZGW WL), w tym: 77.211.006,41 PLN na zadania z podkomponentu B2, 15.629.970,43 PLN na zadania z podkomponentu B5, 7.151.984,52 PLN na zadania z podkomponentu B4, 1.186.085,45 PLN na zadania z podkomponentu A3 i 1.468,00 PLN na zadania z podkomponentu D2;
 - 51.684.892,25 PLN Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach (dalej: RZGW GL), w tym: 44.349.748,02 PLN na zadania z podkomponentu A2, 7.332.895,03 PLN na zadania z podkomponentu A3 i 2.249,20 PLN na zadania z podkomponentu D2;
 - 31.042.154,13 PLN Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu (dalej: DZMiUW), w tym: 24.075.728,27 PLN na zadania z podkomponentu B1, 6.549.763,87 PLN na zadania z podkomponentu B4 i 416.661,99 PLN na zadania z podkomponentu B5;
 - 13.271.616,92 PLN Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej: IMGW) na realizację zadań z podkomponentu C2.

W podziale na rodzaj wydatków w analizowanym roku w związku z Projektem poniesiono na:

- roboty – w sumie 101.286.734 PLN, z czego 24.075.728 PLN w ramach podkomponentu B1 (przez DZMiUW) i 77.211.006 PLN w ramach podkomponentu B2 (przez RZGW WL);
- towary – 12.422.754 PLN w ramach podkomponentu C2 (przez IMGW);
- przesiedlenia – łącznie 60.396.380 PLN, z czego: 44.349.748 PLN w ramach podkomponentu A2 (przez RZGW GL) i 16.046.632 PLN w ramach podkomponentu B5 (w tym: 15.629.970 PLN przez RZGW WL i 416.662 PLN przez DZMiUW);
- usługi konsultacyjne – 25.854.517 PLN, z czego: 13.701.748 PLN w ramach podkomponentu B4 (w tym: 7.151.984 PLN przez RZGW GL i 6.549.764 PLN przez RZGW WL), 8.446.592 PLN w ramach podkomponentu A3 (w tym: 7.260.507 PLN przez RZGW GL i 1.186.085 PLN przez RZGW WL), 1.893.586 PLN w ramach podkomponentu D1 (przez BKP), 992.839 PLN w ramach podkomponentu C4 (przez BKP) i 819.752 PLN w ramach podkomponentu C2 (przez IMGW);
- wydatki operacyjne – łącznie 642.405 PLN, w tym: 454.278 PLN w ramach podkomponentu D1 (przez BKP), 72.388 PLN w ramach podkomponentu A3 (przez RZGW GL), 54.723 PLN w ramach podkomponentu D2 (przez BKP), 31.905 PLN w ramach podkomponentu C4 (przez BKP), 29.111 PLN w ramach podkomponentu C4 (przez IMGW);
- szkolenia i pomoc techniczną – 3.717 PLN w ramach podkomponentu D2 (w tym: 2.248 PLN przez RZGW GL i 1.469 PLN przez RZGW WL).

(dowód: akta kontroli str. 9, 137, 768-769)

Powyższe wydatki, poniesione w 2012 r. na realizację Projektu, nie obejmują kwoty 200.869,42 PLN, wykazanej przez BKP w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012 r.⁵. Według Dyrektora BKP wydatki w tej kwocie nie zostały sfinansowane z rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, przez co (w związku z interpretacją Ministra Finansów) nie zostały uznane za kwalifikowalne, a w rezultacie nie zostały zaliczone do wydatków ponoszonych przez BKP na realizację Projektu. Dotyczyły one wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń dwóch pracowników BKP⁶.

(dowód: akta kontroli str. 9, 137, 567, 689, 749)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Biura w zakresie wydatków poniesionych w 2012 r. na realizację Projektu nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Przewidziany w Projekcie plan wydatków na 2012 r. nie został w pełni zrealizowany. Poniesione w badanym roku wydatki stanowiły bowiem 75,1% planu finansowego Projektu, ustalonego na 2012 r. w łącznej wysokości 267.125.378 PLN. Wielkości wydatków w układzie komponentowym Projektu, w analizowanym okresie osiągnęły one poziom:

- 80,9% (52.868.729 PLN) wydatków zaplanowanych dla komponentu A (65.370.000 PLN), w tym 82,1% (44.349.749 PLN) dla wydatków planowanych w podkomponencie A2 (54.000.000 PLN) i 39,1% (8.518.980 PLN) dla wydatków planowanych w podkomponencie A3 (9.870.000 PLN);
- 71,8% (131.035.115 PLN) wydatków zaplanowanych dla komponentu B (182.418.271 PLN), w tym 65,1% (24.075.728 PLN) dla wydatków planowanych w podkomponencie B1 (37.000.000 PLN), 76,0% (77.211.006 PLN) dla wydatków planowanych w podkomponencie B2 (101.550.000 PLN), 78,9% (13.701.748 PLN) dla wydatków planowanych w podkomponencie B4 (17.365.790 PLN) i 21,1% (16.046.632 PLN) dla wydatków planowanych w podkomponencie B5 (26.502.481 PLN);
- 85,9% (14.296.361 PLN) wydatków zaplanowanych dla komponentu C (16.637.107 PLN), w tym 86,0% (13.271.617 PLN) dla wydatków planowanych w podkomponencie C2 (15.437.107 PLN) i 85,4% (1.024.743 PLN) dla wydatków planowanych w podkomponencie C4 (1.200.000 PLN);
- 89,1% (2.406.305 PLN) wydatków zaplanowanych dla komponentu D (2.700.000 PLN), w tym 90,3% (2.347.905 PLN) dla wydatków planowanych w podkomponencie D1 (2.600.000 PLN) i 58,4% (58.400 PLN) dla wydatków planowanych w podkomponencie D2 (100.000 PLN).

Na okoliczność przyczyn niepełnego wykonania w 2012 r. planu wydatków dla zadań realizowanych przez jednostki wdrażające Projekt wyjaśnień udzielił Janusz Zaleski - Dyrektor Projektu, który do powodów tego stanu rzeczy zaliczył:

- rozstrzygnięcie przetargów na prace budowlane w podkomponentach B1 i B2 dopiero w drugiej połowie roku, po których zweryfikowane zostały, szacowane na potrzeby planu, kwoty kontraktów i kwoty zaliczek przypadających do wypłat w 2012 r.,
- pozyskanie przez jednostki wdrożeniowe w drugiej połowie 2012 r. środków finansowych z dodatkowych źródeł, nie ujmowanych w planie sporządzanym przez BKP (np. z Funduszu Spójności),

⁵ W części 22 (Gospodarka wodna), dziale 710 (Działalność usługowa), rozdziale 71095 (Pozostała działalność).

⁶ Głównego księgowego i specjalisty ds. administracyjnych.

- opracowywanie planu finansowego Projektu na podstawie danych przedstawianych przez jednostki wdrożeniowe, bez możliwości podważania harmonogramów wypłat opracowywanych przez te jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 9, 137, 756, 763)

2. Plan wydatków BKP na 2012 r. w części 22 (Gospodarka wodna), dziale 710 (Działalność usługowa), rozdziale 71078 (Usuwanie skutków klęsk żywiołowych) budżetu państwa, ustalony został na 2012 r. w wysokości 3.440.000,00 PLN, natomiast rzeczywiste wydatki dla tej podziałki klasyfikacji budżetowej były w analizowanym okresie niższe o 12.668,53 PLN (o 0,4%) i wyniosły 3.427.331,47 PLN. Nie wykonano planu wydatków (finansowanych z pożyczek i kredytów zagranicznych) w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej:
- a) 4123 (składki na Fundusz Pracy) – wydatkowano 107.951,08 PLN, tj. o 4,5% mniej od planu w wysokości 108.000,00 PLN,
 - b) 4263 (zakup energii) – wydatkowano 57.573,47 PLN, tj. o 0,7% mniej od planu w wysokości 58.000,00 PLN,
 - c) 4303 (zakup usług pozostałych) – wydatkowano 1.098.938,31 PLN, tj. o 0,2% mniej od planu w wysokości 1.101.000,00 PLN,
 - d) 4353 (zakup usług dostępu do sieci Internet) – wydatkowano 24.575,38 PLN, tj. o 1,7% mniej od planu w wysokości 25.000,00 PLN,
 - e) 4363 (opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej) – wydatkowano 10.384,48 PLN, tj. o 9,7% mniej od planu w wysokości 11.500,00 PLN,
 - f) 4373 (opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej) – wydatkowano 3.049,19 PLN, tj. o 12,9% mniej od planu w wysokości 3.500,00 PLN,
 - g) 4383 (zakup usług obejmujących tłumaczenia) – wydatkowano 33.260,82 PLN, tj. o 7,6% mniej od planu w wysokości 36.000,00 PLN,
 - h) 4403 (opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe) – wydatkowano 13.553,28 PLN, tj. o 3,2% mniej od planu w wysokości 14.000,00 PLN,
 - i) 4413 (podróże służbowe krajowe) – wydatkowano 34.961,76 PLN, tj. o 0,1% mniej od planu w wysokości 35.000,00 PLN,
 - j) 4423 (podróże służbowe zagraniczne) – wydatkowano 30.916,35 PLN, tj. o 0,3% mniej od planu w wysokości 31.000,00 PLN,
 - k) 4433 (różne opłaty i składki) – wydatkowano 2.774,00 PLN, tj. o 7,5% mniej od planu w wysokości 3.000,00 PLN.

Według Janusza Zaleskiego – Dyrektora Projektu, niepełne wykonanie przez BKP w 2012 r. planu wydatków w powyższych paragrafach klasyfikacji budżetowej, związanych z finansowaniem zadań realizowanych na rzecz Projektu, spowodowane było:

- zaokrągleniem kwot planowanych wydatków do tysiąca złotych,
- niemożności dokładnego zaplanowania wydatków w paragrafach 4363, 4373 i 4383.

(dowód: akta kontroli str. 566-567, 757-759, 763-764)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność BKP w zakresie związanym z wykonaniem w 2012 r. planu wydatków dla Projektu, mimo jego niepełnej realizacji, nie w całości jednakże zależnej od Biura.

1.2. Zaawansowanie finansowo-rzeczowe zadań realizowanych w ramach Projektu.

Opis stanu
faktycznego

Od początku realizacji do końca 2012 r. na Projekt poniesiono nakłady w łącznej wysokości 319.791.293 PLN, stanowiącej:

- 12,3% nakładów w kwocie 2.605.273.084 PLN przewidzianych w obowiązującym w trakcie kontroli planie finansowym z 2009 r., przedstawionym w układzie komponentowym w raporcie Monitoringu Finansowego za 2012 r. (dalej: FMR);
- 14,3% nakładów w kwocie 2.230.483.900 PLN, przewidzianych w Project Appraisal Document z 21 lutego 2007 r. (dalej: PAD), liczonych według kursu przeliczeniowego 1 EUR = 4 PLN;
- 9,7% nakładów w kwocie 3.304.320.000 PLN, przewidzianych w nowym montażu finansowania Projektu, ustalonym na posiedzeniu Komitetu Sterującego Projektu w dniu 8 marca 2012 r.

Według Umowy Pożyczki realizacja Projektu przewidziana została w okresie od lipca 2007 r. do maja 2014 r., tj. w ciągu 83 miesięcy. Od lipca 2007 r. (rozpoczęcie realizacji Projektu) do końca 2012 r. upłynęło 66 miesięcy, tj. 79,5% okresu planowanego czasookresu realizacji Projektu.

Dla poszczególnych komponentów i podkomponentów Projektu stopień ich zaawansowania był – według stanu na koniec 2012 r. – następujący:

- a) na komponent A poniesiono nakłady w łącznej wysokości 128.261.982 PLN, stanowiącej 10,3% nakładów przewidzianych w FMR (1.245.177.285 PLN), 13,3% nakładów wskazanych w PAD (964.187.400 PLN) i 9,4% określonych w nowym montażu finansowym (1.369.200.000 PLN), w tym na:
 - podkomponent A1 nie poniesiono żadnych nakładów;
 - podkomponent A2 poniesiono nakłady w kwocie 44.349.749 PLN, stanowiącej odpowiednio 44,6%, 35,4% i 37,7% nakładów określonych w powyższej formie;
 - podkomponent A3 poniesiono nakłady w kwocie 26.878.693 PLN, stanowiącej odpowiednio 39,1%, 38,0% i 42,0% nakładów ujętych jak wyżej;
- b) na komponent B poniesiono nakłady w łącznej wysokości 164.200.745 PLN, stanowiącej 13,5% nakładów przewidzianych w FMR (1.218.026.614 PLN), 14,6% wskazanych w PAD (1.121.425.500 PLN) i 9,1% określonych w nowym montażu finansowym (1.803.920.000 PLN), w tym na:
 - podkomponent B1 poniesiono nakłady w kwocie 24.075.728 PLN, stanowiącej odpowiednio 8,3%, 9,8% i 8,1% nakładów określonych w wyżej wskazanych dokumentach;
 - podkomponent B2 poniesiono nakłady w kwocie 77.211.006 PLN, stanowiącej odpowiednio 12,4%, 14,4% i 7,5% nakładów określonych w powyższej formie;
 - podkomponent B3 nie poniesiono żadnych nakładów;
 - podkomponent B4 poniesiono nakłady w kwocie 45.867.520 PLN, stanowiącej odpowiednio 53,3%, 51,9% i 57,3% nakładów określonych jak wyżej;
 - podkomponent B5 poniesiono nakłady w kwocie 17.046.491 PLN, stanowiącej odpowiednio 21,1%, 60,6% i 10,9% nakładów określonych jak wyżej;
- c) na komponent C poniesiono nakłady w łącznej wysokości 18.837.996 PLN, stanowiącej 16,2% nakładów przewidzianych w FMR (116.099.994 PLN), 15,8% wskazanych w PAD (119.253.600 PLN) i 17,4% określonych w nowym montażu finansowym (108.000.000 PLN), w tym na:

- podkomponent C2 poniesiono nakłady w kwocie 14.969.797 PLN, stanowiącej odpowiednio 36,5%, 35,7% i 39,4% nakładów wskazanych w formie jak wyżej;
 - podkomponent C4 poniesiono nakłady w kwocie 3.868.199 PLN, stanowiącej odpowiednio 30,0%, 29,2% i 32,2% nakładów przewidzianych jak wyżej;
 - podkomponenty C1, C3 i C5 nie poniesiono żadnych nakładów;
- d) na komponent D poniesiono nakłady w łącznej wysokości 8.490.570 PLN, stanowiącej 32,7% nakładów przewidzianych w FMR (25.969.191 PLN), 33,1% przewidzianych w PAD (25.617.400 PLN) i 36,6% określonych w nowym montażu finansowym (23.200.000 PLN), w tym na:
- podkomponent D1 poniesiono nakłady w kwocie 8.372.704 PLN, stanowiącej odpowiednio 45,9%, 47,4% i 52,3% nakładów określonych jak wyżej,
 - podkomponent D2 poniesiono nakłady w kwocie 117.866 PLN, stanowiącej odpowiednio 1,52%, 1,5% i 1,6% nakładów określonych jak wyżej.

Zaawansowanie rzeczowe realizacji podkomponentów Projektu na koniec 2012 r. przedstawiało się następująco:

➤ komponent A:

- podkomponent A1 – nie zostały podjęte zasadnicze prace budowlane. W dniu 26 listopada 2012 r. uzyskano decyzję pozwolenia na realizację inwestycji. Kompletna dokumentacja przetargowa powstała w IV kwartale 2012 r. i uzyskała od BŚ „no objection”. Pozwoliło to na zakończenie prekwifikacji wykonawców i przystąpienie do wyboru indywidualnych konsultantów (w zakresie hydrotechniki, działań środowiskowych, obsługi prawnej i RAP⁷), wspierających Biuro Wdrażania Projektu w Raciborzu⁸ oraz Inżyniera Kontraktu dla nadzorowania budowy. W IV kwartale 2012 r. wyprzedzająco dokonano wyboru wykonawców: badań archeologicznych prowadzonych na terenie 17 udokumentowanych stanowisk archeologicznych w pasie realizacji inwestycji, wycinki drzew (ponad 11.000 szt.), modernizacji sieci piezometrów;
- podkomponent A2 - kontynuowano proces nabywania nieruchomości dla potrzeb budowy zbiornika (zajęcia czasowe, zajęcia dla potrzeb funkcjonowania zbiornika i zajęcia trwałe na potrzeby budowy zbiornika) oraz pozyskiwania terenów dla potrzeb realizacji Nowej Wsi. Dotychczasowy konsultant wsparcia technicznego przygotował aktualizację RAP (w badanym okresie uzyskała ona od BŚ „no objection”), w której m.in. ustalono nowe rozwiązanie budowy infrastruktury Nowej Wsi, polegające na powierzeniu Gminie Lubomia uprawnień inwestora w przygotowaniu warunków technicznych do zamieszkania osób przesiedlanych z miejscowości Nieboczów i Ligota Tworkowska, natomiast RZGW GL pozostawiono odpowiedzialność za finansowanie i realizację tego zadania. Taki sposób postępowania ma zapewnić przyspieszenie uzyskania stosownych decyzji administracyjnych oraz samej realizacji inwestycji;
- podkomponent A3 - w IV kwartale 2012 r. RZGW GL rozwiązał umowę z konsultantem wsparcia technicznego (join venture w składzie: CES Consulting Engineers Salzgitter GmbH, Royal Haskoning Division Water i Pracownia Ekosystem S.A. - określany dalej jako JV CES) w związku z jego niewłaściwą współpracą. Konsultant ten nie realizował części zadań zapisanych w umowie, nie dostarczał produktów swojej działalności w ustalonych terminach i o odpowiedniej jakości, a ponadto nie rokował

⁷ Realizacja planu pozyskiwania prawa do dysponowania gruntem pod inwestycje.

⁸ Komórka organizacyjna RZGW GL.

zarówno w kwestii poprawy terminowości, jak i jakości produktów. Opracowana przez firmę Hydroprojekt Warszawa dokumentacja projektowa została oceniona przez Międzynarodowy Panel Ekspertów ds. Zapór. RZGW GL zlecił w tej sprawie opracowanie odrębnej opinii przez Ośrodek Technicznej Kontroli Zapór IMGW⁹. Na rzecz realizacji Nowej Wsi prowadzono w 2012 r. prace związane z opracowaniem dokumentacji projektowej dla budowy dróg publicznych oraz urządzeń infrastruktury technicznej (ok. 5 km dróg, ok. 7 km kanalizacji sanitarnej, 5,6 km kanalizacji deszczowej, ok. 5 km sieci wodociągowej, oczyszczalnia ścieków, oświetlenie i przebudowa linii energetycznej średniego napięcia);

➤ komponent B:

- podkomponenty B1 i B2 – w 2012 r. zostały podpisane wszystkie kontrakty na wykonanie robót budowlanych. W dniu 5 stycznia 2012 r. pomiędzy RZGW WL a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) podpisana została umowa na dofinansowanie z Funduszu Spójności zadań realizowanych przez tę jednostkę wdrażającą w ramach Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego¹⁰. Natomiast w dniu 3 kwietnia 2012 r. podpisana została, pomiędzy DZMiUW a NFOŚiGW umowa w sprawie dofinansowania z Funduszu Spójności realizacji zadania pn. „Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego – Przebudowa systemu ochrony przeciwpowodziowej m. Wrocławia (etap I)”¹¹. W IV kwartale 2012 r. trwało opracowywanie dokumentacji aplikacyjnej dofinansowania tych zadań z Funduszu Spójności, niezbędnej do oceny przez Komisję Europejską;
- podkomponent B3 – nie podjęto zasadniczych prac budowlanych, trwały prace przygotowawcze do wykonania dokumentacji przedprojektowej oraz uzgadniano warunki przygotowania inwestycji. Spowodowane to było zakwestionowaniem przez BŚ realizacji tego podkomponentu metodą „zaprojektuj i wybuduj” (tzw. czerwony FIDIC) i nakazaniem jego wykonania metodą „wybuduj” (tzw. żółty FIDIC). Realizując takie zalecenie DZMiUW podpisał 3 stycznia 2013 r. z konsultantem wsparcia technicznego aneks do umowy, zwiększający zakres prac projektowych i przygotowawczych dla tego podkomponentu;
- podkomponent B5 – kontynuowano działania związane z pozyskiwaniem nieruchomości. Na 705 nieruchomości odrzańskich, przewidzianych do przejęcia stałego, do końca roku 2012 pozyskano 357, tj. 50,6%, a pod zajęcia czasowe 461 z 689, tj. 66,9%;

➤ komponent C:

- podkomponent C2 – kontynuowano prace, w tym na zadaniu C2.6 oraz nad wyłonieniem wykonawców zadania C2.1;
- podkomponent C4 – identyfikowano problemy i bieżąco rozstrzygano kwestie związane z prawidłowym i sprawnym przebiegiem procedur środowiskowych w Projekcie. Systematycznie aktualizowano informacje udostępniane poprzez System Informacji i Monitoringu Projektu (SIMP) na stronie internetowej www.popdo.pl (uruchomiony w IV kwartale 2012 r.);
- podkomponent C5 – działania związane z wdrażaniem planów zarządzania środowiskiem (EMP) przewidziano do realizacji w ramach podkomponentów A1, B1, B2 i B3;
- podkomponenty C1 i C3 – nie podjęto zasadniczych prac. W ramach podkomponentu C3 Dyrektor Projektu uczestniczył w działaniach związanych

⁹ Podmiot ten został wskazany przez Ministra infrastruktury.

¹⁰ Umowę zmieniono 24 października 2012 r.

¹¹ Umowę zmieniono 25 października 2012 r.

z ochroną przed powodzią dorzecza górnej i środkowej Wisły. Ponadto w trakcie pobytu w Polsce misji BŚ i BRRE prowadzone były rozmowy na temat możliwości i perspektyw uruchomienia nowych projektów w zakresie ochrony górnej Wisły;

➤ komponent D:

Biuro prowadziło bieżącą działalność (zakłóconą w okresie od 1 stycznia do 22 lutego 2012 r. przez brak płynności finansowej, spowodowanej nie dysponowaniem przez BKP zatwierdzonym planem finansowym), organizując spotkania z jednostkami wdrożeniowymi i ich konsultantami wsparcia technicznego. Ponadto zorganizowano dla jednostek wdrożeniowych 3 szkolenia (w formie warsztatów), w tym 2 z udziałem przedstawicieli BŚ.

W dniach 19-23 marca 2012 r. BKP zorganizowało pobyt i posiedzenia Międzynarodowego Panelu Ekspertów ds. Zapór, którego członkowie w IV kwartale 2012 r., kontynuowali pracę nad finalną wersją raportu podsumowującego ich wcześniejszą pracę i dyskusje.

W 2012 r. BKP przeprowadziło nabór kolejnych konsultantów, tj. specjaliści ds. komunikacji społecznej, specjaliści ds. koordynacji komponentem A oraz kancelarii do obsługi prawnej.

W 2012 r. pracę rozpoczął specjalista do spraw komunikacji społecznej, który w IV kwartale tego roku skupił swoje działania na identyfikacji kontaktów (tworzenie bazy adresowej), a także na nawiązaniu i podtrzymywaniu relacji z mediami. Szczególną uwagę poświęcał mediom funkcjonującym w regionie dolnośląskim, opolskim i śląskim w celu zwiększenia ich wiedzy o Projekcie, zachęcania do publikacji poprzez wskazywanie potencjalnie ciekawych tematów, uświadamiania korzyści oraz pożytków wynikających z modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego oraz budowy zbiornika Racibórz. Jako szczególną okazję do upowszechniania tej wiedzy wykorzystano uroczyste podpisanie umów z wykonawcami robót budowlanych dla zadań Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego oraz uroczyste podpisanie przez Wojewodę Śląskiego decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji dla budowy zbiornika Racibórz.

BKP wdrożyło tzw. „Plan ratunkowy” (uzyskał on akceptację Komitetu Sterującego Projektem i BŚ), polegający na zatrudnieniu – do momentu podpisania przez RZGW GL umowy z wykonawcą budowy zbiornika Racibórz – nowego konsultanta odpowiadającego za zarządzanie komponentem A, a pozyskanego w celu zbudowania przez RZGW GL zdolności do samodzielnego prowadzenia inwestycji oraz przejęcia pełnej odpowiedzialności za realizację budowy zbiornika i towarzyszących jej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str.: 58-61, 137, 148-255, 66-72, 76, 78, 564, 767-770)

Do 31 grudnia 2012 r. poszczególne jednostki wdrażające Projekt poniosły na jego realizację wydatki w łącznej wysokości 319.791.295 zł, z czego:

- WZGW GL – 127.082.997 PLN,
- RZGW WL – 116.657.506 PLN,
- DZMiUW – 48.734.815 PLN,
- IMGW – 14.969.798 PLN,
- BKP – 12.346.179 PLN.

(dowód: akta kontroli str. 82)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności BKP w 2012 r. w zakresie związanym z finansowo-rzeczowym zaawansowaniem realizacji Projektu nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Biura w zakresie dotyczącym finansowo-rzeczowej realizacji zadań objętych Projektem, pomimo ich niskiego zaawansowania, które charakteryzuje poniesienie do końca 2012 r. nie

więcej niż 14,3% planowanych nakładów przy upływie 79,5% czasu planowanego na realizację Projektu.

1.3. Finansowanie Projektu, zapotrzebowanie na środki i ich uruchamianie.

Opis stanu
faktycznego

Na realizację w 2012 r. zadań w ramach Projektu zabezpieczono środki finansowe w łącznej wysokości 254.218.439 PLN, w tym 21.096.565 PLN jako bilans otwarcia roku 2012 (środki na rachunku Ministerstwa Finansów i w drodze do poszczególnych jednostek wdrożeniowych), a pozostałe 233.121.874 PLN jako zasilenie z różnych źródeł, tj.: 65.944.876 PLN z tytułu Umowy Pożyczki, 100.391.400 PLN z tytułu Umowy Kredytu, 45.829.388 PLN z Funduszu Spójności i 20.956.210 PLN z budżetu państwa.

W związku z niepełną realizacją planu wydatków na 2012 r. na koniec badanego okresu pozostały niewykorzystane środki w łącznej wysokości 53.611.929 PLN, z czego 51.975.774 PLN na rachunku bankowym Ministerstwa Finansów i 1.636.155 PLN na rachunku bankowym IMGW. Na powyższą okoliczność Janusz Zaleski – Dyrektor Projektu podniósł, że w 2012 r. zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do realizacji Projektu było niższe od wielkości wykazanych w planie wydatków z powodu zgłaszania do Ministra Finansów przez jednostki wdrożeniowe faktycznych potrzeb na środki finansowe, powstałe po przeprowadzeniu przetargów na wyłonienie wykonawców konkretnych zadań. Według Dyrektora Projektu uwidoczniło się to szczególnie w II półroczu 2012 r. po wyłonieniu wykonawców na prace budowlane w podkomponentach B1 i B2 w sytuacji, gdy opracowywanie planu wydatków zakończyło się w lipcu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 9, 137, 756, 763)

Do końca 2012 r. na realizację Projektu uruchomiono środki finansowe w łącznej wysokości 373.403.228 PLN (o 53.611.929 PLN, tj. o 16,8% wyższe od środków wykorzystanych), z czego:

- 47.019.243 PLN pochodziło z budżetu państwa,
- 126.311.996 PLN miało swe źródło w Umowie Pożyczki,
- 45.829.388 PLN pochodziło z Funduszu Spójności,
- 154.242.600 PLN miało swe źródło w Umowie Kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 9 i 137)

Źródłem wykorzystanych (wydatkowanych) do końca 2012 r. w związku z Projektem środków finansowych w wysokości 319.791.295 PLN był(a):

- Umowa Pożyczki - 114.603.322 PLN,
- Umowa Kredytu - 113.468.825 PLN,
- budżet państwa - 45.889.760 PLN,
- Fundusz Spójności - 45.829.388 PLN.

(dowód: akta kontroli str. 139)

Do obsługi środków pozyskanych z BŚ w ramach Umowy Pożyczki, przeznaczony był Rachunek Specjalny, utrzymywany – zgodnie z postanowieniami Umowy Pożyczki – w Narodowym Banku Polskim na podstawie umowy rachunku bankowego prowadzonego w walucie obcej, zawartej 1 czerwca 2004 r. pomiędzy Ministerstwem Finansów a Narodowym Bankiem Polskim Głównym Oddziałem Walutowo-Dewizowym (obecnie Oddziałem Okręgowym).

W 2012 r. Rachunek Specjalny zasilony został środkami pożyczki BŚ nr 7436-PL w łącznej wysokości 17.669.717,53 EUR, obejmującej pięć transz, tj. 3.000.000,00 EUR w styczniu, 2.668.949,96 EUR w maju, 2.755.373,54 EUR w sierpniu oraz 2.245.394,03 EUR i 7.000.000,00 EUR w październiku. Od początku realizacji

Projektu do końca 2012 r. na Rachunek Specjalny wpłynęły środki pożyczki BŚ w łącznej wysokości 38.301.227,06 EUR.

Wyплаты w PLN z Rachunku Specjalnego były w 2012 r. dokonywane z zastosowaniem kursów średnich NBP, ogłoszonych w dacie transakcji, co było zgodne z § 13 i § 7 ust. 8 pkt 2 wzmiankowanej umowy rachunku bankowego.

W badanym roku na wydatki związane z realizacją Projektu wypłacono z Rachunku Specjalnego łącznie 15.763.227,25 EUR w 14 transzach, tj. 539.957,79 EUR w styczniu, 663.957,35 EUR w lutym, 144.046,22 EUR w marcu, 895.298,47 EUR w kwietniu, 2.527.197,50 EUR w maju, 151.437,49 EUR w czerwcu, 1.002.149,19 EUR w lipcu, 311.327,17 EUR w sierpniu, 1.585.364,47 EUR we wrześniu, 84.374,77 EUR, 5.363.799,18 EUR i 893.072,65 EUR w październiku, 1.590.341,99 EUR w listopadzie oraz 10.903,01 EUR w grudniu. Łączna, wyrażona w PLN, równowartość ww. środków stanowiła kwotę 65.944.876,00.

Na początek i koniec 2012 r. stan środków zagranicznych na Rachunku Specjalnym wyniósł odpowiednio 272.241,63 EUR i 2.178.731,91 EUR. Wielkości te były zgodne z informacją uzyskaną z Ministerstwa Finansów oraz z dysponowanymi przez Biuro wyciągami z Rachunku Specjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 17-49, 580-581, 582, 586)

Pożyczkobiorca, w celu uzyskania (uruchomienia) kolejnych transzy 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). W badanym okresie BKP złożył 5 takich aplikacji (nr: 7, 8, 9, 10 i 11), przysyłając je do Biura do Spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ponoszącego – w myśl pkt 1 sekcji A załącznika nr 5 do Umowy Pożyczki – generalną odpowiedzialność za zarządzanie Projektem i jego koordynację. Aplikacja nr 7 na kwotę 3.000.000,00 EUR przekazana została pożyczkodawcy przy piśmie BKP z 2 stycznia 2012 r. (nie dołączono do niej zestawień SOE). Aplikację nr 8 na kwotę 2.668.949,96 EUR przekazano przy piśmie BKP z 19 marca 2012 r. (dołączono do niej zestawienia SOE na tę samą kwotę). Aplikacja nr 9 na kwotę 2.755.373,54 EUR przekazano przy piśmie BKP z 29 czerwca 2012 r. (dołączono do niej zestawienia SOE na kwotę 808.137,68 EUR). Aplikację nr 10 na kwotę 2.245.394,03 EUR przekazano przy piśmie BKP z 5 września 2012 r. (obejmowała ona zestawienia SOE na kwotę 2.245.394,03 EUR). Aplikacja nr 11 na kwotę 7.000.000,00 EUR przekazana została przy piśmie BKP z 3 października 2012 r. (nie dołączono do niej zestawień SOE). Ponadto w marcu 2013 r., w związku z poniesionymi w 2012 r. wydatkami na realizację Projektu, Biuro sporządziło aplikację nr 12 na kwotę 5.000.000,00 EUR, którą przekazano przy piśmie BKP z 5 marca 2013 r. (dołączono do niej zestawienia SOE na kwotę 9.677.412,36 EUR).

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto losowo wytypowaną aplikację nr 10 z której do analizy wybrano, również losowo, 15¹² zapisów o wydatkach poniesionych w ramach realizacji Projektu (ujętych w zestawieniach SOE) o łącznej wartości 165.523,32 EUR¹³. Analiza tych zapisów wykazała, że wydatki zostały poniesione w całości na realizację Projektu w 2012 r., a ich poniesienie było niezbędne do realizacji celów Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 363-530 562)

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. Bank Światowy, w ramach Umowy Pożyczki, wypłacił łącznie 33.301.228 EUR, tj. 23,8% kwoty pożyczki (140.100.000 EUR), z czego wykorzystano w sumie 28.283.509,53 EUR, tj. 20,2% kwoty pożyczki. Wykorzystaną do końca badanego okresu część pożyczki przeznaczono na:

¹² 10,3% wszystkich zapisów w zestawieniach SOE załączonych do aplikacji nr 10.

¹³ 7,4% wartości całej aplikacji nr 10 i załączonych do niej zestawień SOE.

- roboty w części B Projektu – 2.777.079,73 EUR, tj. 8,4% kwoty alokowanej w myśl Umowy Pożyczki;
- koszty pozyskania gruntów w podkomponencie A2 – 14.150.928,36 EUR, tj. 47,2% alokowanej kwoty;
- towary – 3.006.656,64 EUR, tj. 30,1% alokowanej kwoty;
- usługi konsultingowe: w części A3 Projektu – 3.162.812,85 EUR, tj. 63,3% alokowanej kwoty, w części B4 Projektu – 1.667.895,18 EUR, tj. 55,6% alokowanej kwoty, w części C i D Projektu – 2.832.314,57 EUR, tj. 28,3% alokowanej kwoty;
- koszty operacyjne – 685.822,20 EUR, tj. 34,3% alokowanej kwoty.

W 2012 r. poniesione zostały następujące koszty obsługi Umowy Pożyczki (wynikające z tej umowy):

- odsetki w łącznej wysokości 306.827,01 EUR (1.376.587,71 PLN), z czego 172.038,09 EUR (729.665,15 PLN) uiszczono 15 maja 2012 r. (wg stopy procentowej 2,17%), a 134.788,92 EUR (646.922,56 PLN) uregulowano 15 listopada 2012 r. (wg stopy procentowej 1,45%);
- opłata za zaangażowanie (liczona od kwoty kapitału pożyczki niewypłaconej) w łącznej wysokości 316.852,18 EUR (1.178.690,23 PLN), z czego 158.980,52 EUR (563.175,07 PLN) uregulowano 15 maja 2012 r. a 157.871,66 EUR (615.515,16 PLN) uiszczono 15 listopada 2012 r.

W 2012 r. w ramach Umowy Kredytu uzyskano łącznie 24 mln EUR (w dwóch ratach) o równoważności 100.391.400 PLN, z czego dla jednostek wdrożeniowych Projektu alokowano łącznie kwotę 75.655.507 PLN.

Koszty związane z obsługą Umową Kredytu w badanym okresie wyniosły w sumie 384.832,52 EUR (1.594.509,30 PLN), z czego:

- 66.349,11 EUR (272.907,16 PLN) poniesiono 15 marca 2012 r.,
- 68.928,67 EUR (298.530,07 PLN) poniesiono 15 czerwca 2012 r.,
- 78.510,90 EUR (323.040,95 PLN) poniesiono 17 września 2012 r.,
- 171.043,84 EUR (700.031,12 PLN) poniesiono 17 grudnia 2012 r.

Uzyskane w 2012 r. środki z budżetu państwa (w kwocie 20.956.210 PLN) pochodziły z Programu dla Odry 2006 i były uruchamiane na podstawie 8 decyzji Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 16, 141, 144, 565, 581-582)

W 2012 r. BKP przedstawiło Komitetowi Sterującemu nowy montaż finansowania Projektu, opracowany pod koniec 2011 r., uwzględniający wzrost do kwoty 826,09 mln EUR poziomu szacowanych kosztów jego realizacji, tj. o 321,09 mln EUR wyższy od szacunków przyjętych w PAD na poziomie 505,00 mln EUR. W dniu 8 marca 2012 r. montaż ten został zaakceptowany na posiedzeniu Komitetu Sterującego Projektu. Zobowiązano wówczas BKP do przedstawienia szczegółowych harmonogramów prac w Projekcie, uwzględniających zmiany wynikające z przyjętego, nowego montażu finansowania. Harmonogramy te zostały opracowane i przyjęte przez Komitet Sterujący Projektu w dniu 15 maja 2012 r. Wzmiankowany nowy montaż finansowania Projektu zakładał:

- pozostawienie bez zmian finansowania przez BŚ poszczególnych podkomponentów Projektu;
- przesunięcie środków Funduszu Spójności z perspektywy 2007-2013+2 z inwestycji pn. „Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz” na inwestycję pn. „Wrocławski Węzeł Wodny”;
- pokrycie różnicy w kwocie 321,09 mln EUR, pomiędzy kosztami Projektu szacowanymi w nowym montażu finansowania Projektu i w PAD, środkami pozyskanymi w związku z uruchomieniem: dodatkowej kwoty kredytu BRRE (46,1 mln EUR), środków z NFOŚiGW oraz z Programu „Odra 2006” w łącznej

wysokości 119,64 mln EUR, pozostałych środków z Funduszu Spójności (około 156 mln EUR);

- zakończenie realizacji Projektu w 2017 r.

Nowy montaż finansowania Projektu został przekazany do wiadomości NFOŚiGW oraz BS i BRRE. Niemniej według stanu na dzień 8 maja 2013 r. nie znalazł odzwierciedlenia w Umowie Pożyczki i Umowie Kredytu, tzn. nie został formalnie zaakceptowany przez strony tych umów, np. poprzez ich aneksowanie. W Aide Memoire Banku Światowego przewidziano zmianę Umowy Pożyczki w drugiej połowie 2013 r., po rozstrzygnięciu ostatnich przetargów na roboty w ramach Projektu oraz po wniesieniu oficjalnego wniosku przez stronę polską. Nowy montaż finansowania Projektu nie uwzględnia:

- zaistniałej od maja 2012 r. potrzeby przesunięcia środków z podkomponentu B3 na podkomponent B4, powstałej w wyniku zakwestionowania przez BS i przyjętej do tego czasu realizacji przebudowy kanału przeciwpowodziowego w dolinie Widawy metodą „zaprojektuj i wybuduj”;
- potrzeby przesunięcia środków z podkomponentu A3 do podkomponentu B4, lub uwzględnienia RZGW WL w podkomponencie A3 w związku z zawarciem w dniu 17 lipca 2012 r. pomiędzy RZGW GL i RZGW WL porozumienia o udzieleniu RZGW GL pomocy technicznej w przygotowaniu dokumentacji przetargowej na wybór wykonawcy robót budowlanych dla budowy suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny.

(dowód: akta kontroli str. 349-352, 660-688, 273-274)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Biura w zakresie zabezpieczenia finansowania Projektu, a także zapotrzebowania i uruchamiania środków finansowych na ten cel nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

Uwagi dotyczące
badanej działalności

- w 2012 r. z przewidzianych w planie finansowym środków w łącznej wysokości 267.125.378 PLN, koniecznych do realizacji zadań w ramach Projektu, zabezpieczono kwotę 254.218.439 PLN, tj. niższą o 12.906.939 PLN (o 4,2%). Niemniej łączne wydatki na realizację Projektu (200.606.510 PLN) były jeszcze mniejsze powodując, iż niepełne w stosunku do planu zabezpieczenie finansowe Projektu nie wywołało negatywnych skutków dla realizowanych zadań;
- pod koniec 2012 r. BKP zalecało jednostkom wdrożeniowym podział płatności wydatków według nowej inżynierii finansowania Projektu, pomimo nie wprowadzenia w sposób formalny zmian w Umowie Pożyczki (tabela z pkt A.1. Załącznika nr 1) w zakresie sposobu alokacji poniesionych kosztów według kategorii realizowanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 536)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Biura w zakresie dotyczącym bieżącego zabezpieczenia finansowania Projektu, w tym także zapotrzebowania i uruchamiania środków finansowych, które wystarczały na pokrycie wydatków.

1.4. Plan zamówień publicznych.

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. BKP opracowało i przekazało do BS aktualizację (według stanu na 20 czerwca i 2 listopada 2012 r.) planu zamówień publicznych (Procurement Plan), do czego obowiązywały postanowienia Umowy Pożyczki (sekcja 1.02 lit. n i sekcja 3.02).

(dowód: akta kontroli str. 256-268, 966-976)

Ustalone
nieprawidłowości

Przywołane wyżej wersje planu zamówień publicznych obejmowały zamówienie oznaczone jako ORFPP-B4-3 „Support legal service for Wrocław Floodway System”, natomiast nie obejmowały pozycji oznaczonych jako ORFPP B5-1 „Notary for land

acquisition" i ORFPP B5-P-C5-1 „B1 Expert for Immovables pricing (for strategy of projects)", chociaż DZMiUW już od 2011 r. informował, że zamówienie ORFPP-B4-3 nie będzie realizowane, a zamówienia ORFPP B5-1 i ORFPP B5-P-C5-1 będą przeprowadzane. Także BKP, pismem nr 079/159/MKN/2011 z 19 maja 2011 r., informował DZMiUW, że „wybór wykonawcy operatów szacunkowych nieruchomości (rzeczoznawcy majątkowego) oraz notariusza sporządzającego notarialne umowy przeniesienia praw do nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, może odbyć się z zastosowaniem ustawy prawo zamówień publicznych, w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 Pzp), po odpowiednim ujęciu postępowania w zaktualizowanym Procurement Plan".

W związku z powyższym Wiesław Barczyński - Konsultant specjalista ds. zamówień podniósł, że „zamówienie nr ORFPP-B4-3 Support legal service for Wrocław Floodway System (WFS), dotyczyło całego podkomponentu B4 a nie danej jednostki". Stwierdził ponadto, iż „na czas sporządzenia PP z 2 listopada nie było jeszcze rozstrzygnięte czy takie wsparcie będzie konieczne", „zgodnie z ustaleniami i podjętymi decyzjami dla Podkomponentu B5 będą opłacane koszty RAP" oraz, że „koszty realizacji RAP nie były do tej pory uwidaczniane w Procurement Plan".

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższe wyjaśnienia nie zasługują w pełni na uwzględnienie, gdyż zgodnie z postanowieniami Umowy Pożyczki (sekcja 1.02 lit. „n", sekcja 3.02 i załącznik nr 4), każde zamówienie realizowane w ramach Projektu na nabycie dóbr, robót i usług, w tym konsultacyjnych, może następować po umieszczeniu tego zamówienia w tzw. Procurement Plan, w celu umożliwienia dokonywania ich kontroli przez BŚ lub audyt przed lub po ich udzieleniu.

(dowód: akta kontroli str. 256-268, 765-766, 966-976, 977-1018)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność BKP w zakresie związanym z planowaniem zamówień publicznych, mimo stwierdzenia nieprawidłowości dotyczącej nie w pełni rzetelnego przygotowania Procurement Plan, polegającego na nie ujęciu w nim wszystkich zamówień.

1.5. Kontrola zarządcza w ramach Projektu.

Zgodnie z postanowieniami sekcji A załącznika nr 5 do Umowy Pożyczki instytucjami odpowiedzialnymi za zarządzanie Projektem i jego koordynację są:

- Departament ds. Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (poprzednio Biuro ds. Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji), ponoszący generalną odpowiedzialność za zarządzanie projektem i jego koordynację. Ponadto Departament ten nadzoruje, poprzez Wojewodę Dolnośląskiego i Marszałka Województwa Dolnośląskiego, realizację zadań przez DZMiUW;
- BKP, ponoszące odpowiedzialność za bieżące zarządzanie i koordynację. Jednostka ta, jako Jednostka Koordynacji Projektu winna pełnić nadzór bezpośredni nad konsultantami zatrudnionymi do monitorowania i oceny realizacji EA/EMP oraz planu przesiedleń;
- Komitet Sterujący Projektu, zapewniający ukierunkowanie i koordynację działań w ramach Projektu na najwyższym szczeblu rządowym, w tym rozstrzygający wszelkie problemy związane z jego realizacją i finansowaniem.

Ponadto Ministerstwo Środowiska i Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej są odpowiedzialne za realizację Projektu poprzez podległe im jednostki wdrożeniowe (RZGW GL, RZGW WL, IMGW).

Realizując zadania związane z realizacją Projektu Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Biuro ds. Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych), a od 29 września 2012 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (Departament ds. Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych) zorganizowały spotkania Komitetu Roboczego Projektu:

Opis stanu
faktycznego

- 21 lutego 2012 r., na którym omówiono: aktualny stan realizacji Projektu, informację o planowanych nakładach finansowych w 2012 r., stan przekazania praw autorskich przez firmę Hydroprojekt Warszawa do RZGW GL i stan przygotowania projektów wykonawczych dla Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz Dolny;
- 24 kwietnia 2012 r., na którym omówiono: aktualny stan realizacji Projektu oraz poziom wdrożenia zaleceń poczynionych na Komitecie Sterującym w dniu 8 marca 2012 r.;
- 13 czerwca 2012 r., na którym omówiono: aktualny stan realizacji Projektu oraz przygotowanie do rekomendacji Komitetowi Sterującemu dokonania przesunięć finansowych pomiędzy podkomponentami B3 i B4;
- 4 października 2012 r., na którym omówiono: aktualny stan realizacji Projektu, ustalenia i zalecenia Misji BŚ oraz BRRE, projekcję finansową dla podkomponentu B3, sposób działania w zakresie przepływów finansowych;
- 22 listopada 2012 r., na którym omówiono: aktualny stan realizacji Projektu, Aide Memoire BŚ i BRRE, finansowanie wydatków Projektu ze środków Funduszu Spójności oraz finansowanie wydatków RZGW WL w 2012 r. w związku z planowanym zwiększeniem udziału środków Funduszu Spójności.

W badanym okresie Komitet Sterujący Projektu spotkał się dwukrotnie, tj.:

- 8 marca 2012 r., kiedy to omówiono aktualny stan realizacji zadań Projektu, w tym problemy związane z budową suchego zbiornika przeciwpowodziowego w Raciborzu, zmianę montażu finansowania Projektu (przesunięcie środków pomiędzy inwestycjami) i stan pozyskania gruntów na potrzeby realizacji RAP w ramach budowy Nowej Wsi i suchego zbiornika przeciwpowodziowego w Raciborzu;
- 24 lipca 2012 r., kiedy to m.in. omówiono: aktualny stan realizacji Projektu, harmonogramy realizacji zadań Projektu i szacunkowych kosztów ich realizacji, zapewnienie szybkiego i skutecznego przepływu środków Funduszu Spójności z NFOŚiGW do DZMiUW na regulowanie płatności dla wykonawców robót budowlanych, kwestię dokonania przesunięć finansowych między podkomponentami B3 i B4, udzielenie pomocy dla RZGW GL przez RZGW WL w zakresie prac przygotowawczych budowy Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (wybór wykonawcy robót budowlanych) i dopisanie RZGW WL do podkomponentu A3.

(dowód: akta kontroli str. 325-362, 593- 654)

W Biurze obowiązywał Regulamin kontroli zarządczej¹⁴, w myśl którego celem kontroli zarządczej jest m.in. zapewnienie działalności zgodnie z przepisami prawa oraz zarządzanie ryzykiem. Stosownie do §17 pkt 2 tego Regulaminu, identyfikacja ryzyk dokonywana jest co najmniej raz do roku. BKP dysponowało, sporządzonym we własnym zakresie i dotyczącym roku 2012, opracowaniem pt. „Realizacja zarządzenia nr 31 z dn. 3.10.2011 r. w sprawie Regulaminu kontroli zarządczej [...]”, w którym zidentyfikowano występujące w Biurze ryzyka. Zaliczono do nich:

- błędne decyzje wynikające z wykorzystania niezgodnych z prawdą informacji,
- błędne decyzje wynikające z informacji dostarczonych w nieodpowiednim czasie,
- błędne rejestrowanie danych księgowych w wyniku dostarczenia nierzetelnych dokumentów rozliczeniowych,
- niedopełnienie właściwej ochrony majątku,

¹⁴ Wprowadzony zarządzeniem nr 31 Dyrektora Biura Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu z 3 października 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej w Biurze Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu.

- nabywanie zasobów w sposób nieekonomiczny, nieefektywny, z pominięciem obowiązujących procedur,
- działanie na pograniczu i z przekroczeniem przepisów prawa, wynikające ze specyfiki funkcjonowania Biura,
- utratę bezpieczeństwa danych przez awarię systemu informatycznego.

W przedmiotowym opracowaniu dokonano analizy występujących ryzyk, sklasyfikowano je według skali ważności oraz określono reakcje na ryzyko i działania zaradcze.

(dowód: akta kontroli str. 777-785)

W §28 zarządzenia nr 31 Dyrektora Biura z 3 października 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej – przewidziano, że samoocena systemu kontroli zarządczej winna być przeprowadzona co najmniej raz w roku przez wszystkich pracowników Biura. Wyniki przeprowadzonej wśród pracowników i konsultantów BKP ankiety nt. samooceny kontroli zarządczej za 2012 r. wskazują m.in., że istniejące procedury oraz dostęp do nich i instrukcji uznano za wystarczający do celów realizacji zadań powierzonych pracownikom lub konsultantom. Wszyscy ankietowani potwierdzili znajomość celów działania jednostki, pisemne przypisanie zakresu obowiązków służbowych oraz zrozumienie i akceptowanie systemu obiegu dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 786-802)

W 2012 r. BKP przeprowadził, w ramach realizacji obowiązków wynikających z opracowanej we własnym zakresie instrukcji pn. „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry”, 5 audytów w jednostkach wdrożeniowych Projektu. I tak:

- 22 lutego 2012 r. w Biurze Wdrażania Projektu w Raciborzu (dalej: BWP), audytem objęto sprawdzenie realizacji wcześniejszych zaleceń BKP w zakresie stosowania oczekiwanych zasad rozliczania wynagrodzenia konsultanta wsparcia technicznego. W jego trakcie przeanalizowano karty pracy personelu konsultanta i raport konsultanta (JV CES) za styczeń 2012 r. w celu porównania ich zapisów, sprawdzono również tryb kontroli dokumentów źródłowych znajdujących się u konsultanta. Audyt wykazał szereg nieprawidłowości i uchybień, polegających m.in. na wykonywaniu przez ekspertów czynności nieadekwatnych do ich kwalifikacji i pełnionej roli, sprzecznościach w opisach czynności podawanych przez poszczególnych ekspertów, nieprecyzyjnym opisie czynności wykonywanych przez konsultanta. Wynikiem audytu były wnioski i zaleceń dla BWP, dotyczące w szczególności:
 - wzmożenia nadzoru nad merytoryczną jakością dokumentacji rozliczeniowej przekazywanej przez konsultanta,
 - zaprzestania wspólnego z konsultantem opracowywania dokumentów i materiałów, a w praktyce wyręczania konsultanta w jego obowiązkach,
 - wyegzekwowania od konsultanta opracowywania raportów z jego działalności w sposób terminowy, o odpowiedniej jakości oraz adekwatny do aktualnego stanu zaawansowania Projektu;
- 14 listopada 2012 r. przeprowadzono kolejny audyt w BWP. Badaniem objęto wybrane wydatki personelu konsultanta. Audytu ten wykazał nieprawidłowości polegające m.in. na rozliczaniu przez Project Managera sobót i niedziel oraz dni świątecznych, opatrzonych nieprecyzyjnym opisem „Day spent for the Projekt”, a także na niestarannym prowadzeniu dokumentacji kosztów ponoszonych przez konsultanta. Podtrzymano jednocześnie zasadność zaleceń sformułowanych po poprzednim audycie, nie stwierdzając poprawy w zakresie ich dotyczącym. Brak poprawy realizacji zadań przez konsultanta doprowadził do rozwiązania z nim umowy przez RZGW GL w IV kwartale 2012 r. W sporządzonym dla BŚ Raporcie

Rocznym za 2012 r. zaistniałą sytuację BKP posumowało w następujący sposób: (cyt.) „brak efektywnej współpracy przejawiał się m.in. w niedostarczaniu przez Konsultanta produktów w ustalonych terminach i o odpowiedniej jakości, braku realizacji części z zadań Konsultanta zapisanych w umowie oraz braku perspektywy na poprawę terminowości i jakości dostarczanych produktów. RZGW GL zgłaszał wielokrotnie zastrzeżenia do merytorycznej strony dokumentacji przedkładanej przez Konsultanta. W odpowiedzi JV CES wykazywał jednak brak dobrej woli dla wprowadzenia poprawek i uzupełnień, podejmując przede wszystkim polemikę z BWP Racibórz. W 2012 r. ten niekorzystny dla Projektu stan rzeczy się pogłębił. W efekcie [...] RZGW GL pismem z dnia 5 października 2012 r. poinformował Konsultanta o rozwiązaniu umowy. Po upływie terminu wypowiedzenia, 14 grudnia 2012 r. nastąpiło zakończenie umowy na świadczenie usług konsultingowych przez Konsultanta wsparcia technicznego RZGW GL [...]. Sytuacja powyższa spowodowała konieczność zainicjowania i wdrożenia tzw. „planu ratunkowego” polegającego m.in. na przejęciu kierowania BWP przez Konsultanta zatrudnionego przez BKP, a posiadającego jednocześnie odpowiednie pełnomocnictwo Dyrektora RZGW GL. Dla tego rozwiązania uzyskano akceptację Komitetu Sterującego Projektu i Banku Światowego” (koniec cyt.).

(dowód: akta kontroli str. 67-68 i 76, 537-549)

Ustosunkowując się do kwestii podejmowania przez BKP działań na rzecz sporządzenia analiz prawnych związanych z ewentualnym regresem roszczeń wobec byłego konsultanta RZGW GL (BWP) Janusz Zaleski – Dyrektor Projektu stwierdził, że (cyt.) „wypowiedzenie umowy na świadczenie usług Konsultantowi wsparcia technicznego JV CES nie nastąpiło jednocześnie z zatrudnieniem przez BKP OPDO Konsultanta ds. zarządzania Komponentem A Projektu. Podpisanie umowy przez BKP z Konsultantem odbyło się 29 czerwca 2012 r., a wypowiedzenie umowy Konsultantowi wsparcia technicznego JV CES przez RZGW w Gliwicach nastąpiło 5 października 2012 r. Stroną umowy z CES jest RZGW Gliwice i to strona kontraktu powinna przeprowadzić analizy prawne w sprawie ewentualnego regresu roszczeń wobec poprzedniego Konsultanta (CES), przy założeniu, że rozwiązanie z nim umowy nastąpiło z jego winy” (koniec cyt.).

(dowód: akta kontroli str. 755-763)

- c) 23 listopada 2012 r. w IMGW audytem objęto wybrane dokumenty rozliczeniowe konsultanta wsparcia technicznego (ARTELIA). W wyniku przeprowadzonych badań nie stwierdzono nieprawidłowości;
- d) 4 grudnia 2012 r. w DZMiUW audytem objęto wybrane dokumenty rozliczeniowe konsultanta wsparcia technicznego (J.V. Grontmij Polska). W wyniku przeprowadzonych badań nie stwierdzono nieprawidłowości¹⁵;
- e) 14 grudnia 2012 r. w RZGW WL audytem objęto wybrane dokumenty rozliczeniowe konsultanta wsparcia technicznego (J.V. Scott Wilson Ltd). W wyniku przeprowadzonych badań nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 531-536 i 550-553)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności BKP w zakresie związanym z prowadzeniem kontroli zarządczej w ramach Projektu nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁵ Niezależnie od pozytywnego wyniku audytu, w wyjaśnieniach z 2 maja 2013 r., złożonych w trakcie niniejszej kontroli na okoliczność odnotowanych przez BKP zagrożeń związanych z prawidłowym realizowaniem Projektu, Janusz Zaleski – Dyrektor Projektu wskazał, iż „podsumowując 2012 r. BKP nadal miał zastrzeżenia do pracy Konsultanta wsparcia technicznego DZMiUW. Obecnie JV Grontmij nadal nie ma zatrudnionego nowego Kierownika Projektu”. Ustalenia te BKP powzięło ze źródeł innych niż przeprowadzony audyt.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Biura w przedmiocie funkcjonowania w 2012 r. kontroli zarządczej w związku z realizacją Projektu.

2. Sprawozdania finansowe z realizacji Projektu i badanie wydatków Projektu w 2012 r.

Opis stanu
faktycznego

FMR, czyli Raport Monitoringu Finansowego za 2012 r. zawierał m.in. opis realizacji Projektu przez wszystkie wdrażające go jednostki. W badanym okresie realizacja Projektu związana była z wydatkowaniem środków finansowych w łącznej wysokości 200.606.510 PLN. Badania kontrolne tych wydatków przeprowadzono odrębnie w BKP, RZGW WL, RZGW GL, DZMiUW i IMGW na losowej próbie wybranej dla wszystkich tych jednostek tzw. metodą monetarną z wykorzystaniem programu komputerowego „Pomocnik Kontrolera PK-5”, wersja 3. Populację do losowania stanowiły wydatki wszystkich jednostek uczestniczących w 2012 r. w realizacji Projektu, ujęte w 2.121 zapisach o łącznej wartości bezwzględnej 200.881.215 PLN (saldo 200.606.510 PLN). Przyjmując poziom 5% ryzyka statystycznego oraz 1% tolerancji błędu ocenianej populacji, do szczegółowej analizy wylosowano w sumie 132 wydatki o łącznej wartości bezwzględnej 173.296.339 PLN (saldo 173.143.167 PLN), obejmujące:

- 5 wydatków BKP o wartości bezwzględnej 722.456,77 PLN (saldo 569.284,77 PLN),
- 68 wydatków RZGW GL o wartości bezwzględnej i saldzie 37.436.420,10 PLN,
- 28 wydatków RZGW WL o wartości bezwzględnej i saldzie 94.853.083,70 PLN,
- 19 wydatków DZMiUW o wartości bezwzględnej i saldzie 28.160.225,40 PLN,
- 12 wydatków IMGW o wartości bezwzględnej i saldzie 12.124.153,33 PLN.

(dowód: akta kontroli str. 9, 137, 554-561)

Dla BKP do badania szczegółowego wylosowano:

- fakturę nr 1/03/2012 na kwotę 600.000,00 PLN, wystawioną przez konsultanta Ove Arup & Partners International Limited Sp. z o.o., pomniejszoną o kwotę 76.586,00 PLN wynikającą z różnic kursowych,
- rachunek z 31 października 2012 r. na kwotę 13.660,85 PLN, wystawiony przez konsultanta ds. hydrotechnicznych Stanisława Kosteckiego,
- rachunek z 16 lipca 2012 r. na kwotę 15.170,48 PLN, wystawiony przez konsultanta – Dyrektora Biura Witolda Krochmala,
- fakturę nr 0973/05/2012 na kwotę 17.039,44 PLN, wystawioną przez PAGART TOUR Spółkę z o.o.

Dodatkowo, w oparciu o dobór celowy, badaniom kontrolnym poddano wybrane koszty operacyjne BKP z 2012 r. Z łącznej populacji takich wydatków w kwocie 128.800,11 EURO (540.906,50 PLN) wybrano wydatki dotyczące następujących kontrahentów:

- Polkomtel S.A. na kwotę 19.127,49 PLN,
- Telefonía Dialog S.A. na kwotę 16.053,79 PLN,
- WPO Alba S.A. na kwotę 2.160,60 PLN,
- PHU ANTYKI MSV Spółka z o.o. na kwotę 8.005,50 PLN,
- PAGART TOUR Spółka z o.o. na kwotę 26.237,00 PLN,
- Koloryt Spółka z o.o. na kwotę 34.010,25 PLN,
- Biuro Podróży, Turystyki i Usług Spółka z o.o. na kwotę 24.049,78 PLN.

(dowód: akta kontroli str. 803-847, 848-961)

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), nie stwierdzono nieprawidłowości

w realizacji, dokumentowaniu i zaewidencjonowaniu poniesionych wydatków. Dowody księgowe sporządzane były rzetelnie, tj. zgodnie z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentowały. Były także poddawane kontroli formalnej i rachunkowej przed zaksięgowaniem. Wydatki znajdowały uzasadnienie w zawartych umowach z konsultantami oraz kwalifikowały się do sfinansowania w świetle Umowy Pożyczki.

W 2012 r. BKP stosowało, wymagany przez BŚ, system zarządzania finansowego. Raporty monitoringu finansowego (FMR) BKP dostarczał w formie i treści akceptowanej przez BŚ nie później niż przed upływem 45 dni od zakończenia każdego kolejnego kwartału kalendarzowego. FMR wykazywały źródła i wykorzystanie funduszy dla Projektu, wskazując osobno fundusze zapewnione w ramach Umowy Pożyczki oraz obejmując wyjaśnienia różnic pomiędzy faktycznym a planowanym wykorzystaniem tych funduszy. W ramach FMR opisywano także rzeczowe postępy w realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 962)

Kwartalne Raporty monitoringu finansowego Biuro przekazało (w formie papierowej) do BŚ za poszczególne kwartały 2012 r.:

- 15 maja 2012 r. za I kwartał 2012 r. za pismem PCU 0336/181/MK/2012 z 14 maja 2012 r.;
- 14 sierpnia 2012 r. za I półrocze 2012 r. za pismem PCU 0336/279/MK/2012 z 14 sierpnia 2012 r.;
- 15 listopada 2012 r. według stanu na 30 września 2012 r. za pismem PCU 0336/347/MK/2012 z 14 listopada 2012 r.;
- 15 lutego 2013 r. według stanu na 31 grudnia 2012 r. za pismem PCU 0336/37/MK/2013 z 15 lutego 2013 r. (był to także Raport roczny).

Raport roczny i raporty kwartalne zawierały dane w układzie wymaganym Umową Pożyczki. Przedstawiony do kontroli FMR za IV kwartał i cały rok 2012:

- a) wskazywał źródła i wykorzystanie funduszy dla Projektu za ten rok, wykazując osobno fundusze zapewnione w ramach Umowy Pożyczki,
- b) opisywał fizyczne postępy w realizacji Projektu, zbiorczo oraz dla okresu objętego Raportem,
- c) określał stan realizacji zamówień w ramach Projektu na koniec okresu objętego Raportem,
- d) opisywał administrowanie Projektem,
- e) zawierał mapę drogową (plan pracy na 2013 r.),
- f) obejmował wnioski i rekomendacje,

co było zgodne z wymaganiami określonymi w Umowie Pożyczki oraz wymogami wynikającymi z Umowy Kredytu, a także określonymi w pochodzących z maja 2009 r. dokumentach pn.: „Uzgodniony raport z negocjacji pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju w sprawie Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Rzeki Odry” i „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie Ochrony przeciwpowodziowej Dorzecza Odry”.

Powyższe pozwala Najwyższej Izbie Kontroli stwierdzić, że przedłożone przez BKP do badania roczne sprawozdanie finansowe (FMR), dokumentujące realizację Projektu i związane z tym dokonywanie wydatków w 2012 r., zostało sporządzone w sposób rzetelny i spełniało wymogi stawiane przez pożyczkodawcę oraz zawierało wszystkie elementy, jakie powinno zawierać roczne sprawozdanie finansowe. Przedmiotowe sprawozdanie, jak również pozostałe kwartalne sprawozdania finansowe, zostały sporządzone poprawnie i terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 62-147, 600, 632, 771-776)

Ustalone

nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Biura w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność BKP związaną z przygotowaniem sprawozdania finansowego z realizacji Projektu w 2012 r. oraz w zakresie ponoszenia przez Biuro wydatków na ten Projekt w tym samym okresie.

Opis stanu
faktycznego

3. Zagrożenia i ryzyka związane z realizacją Projektu.

Do końca 2012 r. nie wskazano źródeł finansowania dla wynikającego z FMR (tabela pt. „Faktyczne i planowane roczne koszty Projektu”) deficytu środków finansowych na realizację Projektu w wysokości 110.492.690,00 PLN oraz wzmiankowanego w FMR za 2011 r. i za 2012 r. deficytu środków finansowych w wysokości 321 mln EUR (826 mln EUR – 505 mln EUR), określonego w związku z oszacowaniem kosztów Projektu (w oparciu o kosztorysy inwestorskie). BKP tłumaczyło to oczekiwaniem na rozstrzygnięcie wszystkich przetargów na roboty, które umożliwi dokładniejsze oszacowanie kosztów Projektu.

W Aide Memoire z 2012 r. Bank Światowy wskazał na konieczność zmiany montażu finansowania Projektu w 2013 r.

W dniu 8 marca 2012 r. na posiedzeniu Komitetu Sterującego Projektu Janusz Zaleski – Dyrektor Projektu wskazał na konieczność zmiany montażu finansowania Projektu, wynikającej m.in. ze wzrostu wartości Projektu z 505 mln EUR do 826 mln EUR. Różnicę tę planowano pokryć środkami zagranicznymi (około 45 mln EUR), środkami z Programu dla Odry 2006 i NFOŚiGW oraz Funduszu Spójności (w sumie około 276 mln EUR).

Według Janusza Zaleskiego – Dyrektora Projektu, pewność pozyskania dodatkowych środków finansowych (ponad określone w PAD), zestawionych w nowym montażu finansowania Projektu, wynika z ich akceptacji w dniu 8 marca 2012 r. (cyt.) „przez Komitet Sterujący Projektu, przy udziale m.in. przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Wojewody Dolnośląskiego, jako scenariusz możliwy do sfinansowania. Scenariusz ten został przekazany również do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pismem BKP/31/174/AD/2012 z 8 maja 2012 r. jak i do Banku Światowego oraz Banku Rozwoju Rady Europy. Budowa zbiornika Racibórz jest wpisana na listę priorytetową zadań Programu dla Odry 2006, natomiast kwestia wysokości środków, które mają zostać przeznaczone na współfinansowanie tego zadania, zdaniem BKP OPDO, powinna być rozstrzygnięta po przetargach. Wystąpienie o umieszczenie na Liście Programów Priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej leży w gestii Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Finansowanie z tego źródła przewiduje się jednak nie wcześniej niż w 2015 r. Kwota środków kredytu BRRE 251,0 miliona EUR jest kwotą zaakceptowaną przez Radę Gubernatorów Banku Rozwoju Rady Europy co jest zapisane w załączniku 1 p. I Umowy kredytu z BRRE F/P 1535 (2005). W marcu 2012 r. było jeszcze przedwcześnie aby dokładnie wskazać kwoty finansowania zadań z poszczególnych źródeł. Przyjęto kwoty wynikające ze studiów wykonalności pomniejszone o 15% zgodnie z uzyskanymi już doświadczeniami, że wartości osiągane w wyniku przetargów są niższe od cen obliczonych na podstawie Sekocenbudu. Rozstrzygnięcie przetargów na prace budowlane w podkomponencie B1 Odbudowa obwałowań i kanałów przeciwpowodziowych i podkomponencie B2 Modernizacja murów oporowych, kanałów i budowli hydrotechnicznych wykazało, że ostateczne kwoty kontraktów są znacznie niższe niż przyjęto w montażu finansowym z 8 marca 2012 r. na podstawie studiów wykonalności. Realne wskazanie kosztu budowy zbiornika Racibórz Dolny możliwe będzie po rozstrzygnięciu przetargu na prace budowlane, kiedy będzie

znana kwota kontraktu. Wówczas będą mogły zostać podjęte ostateczne decyzje przez Ministra Finansów, oba Banki współfinansujące oraz wszystkie instytucje współfinansujące" (koniec cyt.).

Inne zagrożenia związane z realizacją Projektu, zidentyfikowane na podstawie analizy FMR i wyjaśnień Janusza Zaleskiego – Dyrektora Projektu, to:

- ryzyko nieterminowego zakończenia rozpoczynanych zadań inwestycyjnych, wynikające z długiego okresu mobilizacji wykonawców. Dotyczy to w szczególności realizacji kontraktu B2-3.2 pn. „Przebudowa Kanału Miejskiego, przebudowa koryta Odry od mostów kolejowych poznańskich do ujścia Widawy, przebudowa stopnia wodnego Rędzin”. Wykonawca robót, firma Sinohydro Corporation Limited z Chin nie wywiązała się z przyjętych obowiązków, gdyż nie dostarczyła szeregu wymaganych kontraktem dokumentów, niezadowolający jest także postęp w mobilizacji ludzi i sprzętu budowlanego, który to proces – zgodnie z warunkami kontraktu – powinien zakończyć się do maja 2013 r., a wykonawca nie rozpoczął do czasu prowadzenia kontroli w kwietniu 2013 r. zasadniczych robót budowlanych, częściowo tylko przeprowadził wycinkę drzew. Także BŚ w Aide Memoire z 2012 r. wskazał na możliwość wystąpienia problemów z terminowością wykonania robót budowlanych przez wykonawców, którzy zaproponowali niskie ceny za ich wykonanie. Niski stan zaawansowania robót na ww. odcinku potwierdziły również oględziny modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego, przeprowadzone w dniu 7 maja 2013 r.;
- niezatrudnienie nowego Kierownika Projektu przez konsultanta wsparcia technicznego DZMiUW (JV Grontmij);
- możliwość wejścia na drogę sądową w związku z brakiem rozliczenia się przez byłego konsultanta wsparcia technicznego RZGW GL. JV CES nie przekazał bowiem RZGW GL kompletu materiałów i dokumentów, wymaganych dla końcowego rozliczenia zakończonej umowy;
- słabość wsparcia technicznego BWP po rozwiązaniu umowy z JV CES i słabość kadrowa tej jednostki wdrażającej Projekt;
- opóźnienia w przygotowaniu realizacji tzw. zadań widawskich w ramach Podkomponentu B3. Na koniec badanego okresu brak było dokumentacji projektowej, niezbędnych decyzji administracyjnych oraz wykonawców;
- możliwość wystąpienia w 2013 r. problemów z płynnością finansową w wyniku nałożenia się dużych płatności za roboty budowlane na kilku podkomponentach, przy ograniczonym limicie jednorazowego uruchamiania środków z Rachunku Specjalnego BŚ (20 mln EUR) oraz wymagalności zapłaty faktur w ciągu 56 dni od ich wystawienia. W 2012 r. okres płatności niektórych faktur był dłuższy z powodu zwłoki w uruchomieniu środków finansowych ze źródeł ich finansowania¹⁶.

Ponadto w związku z założeniami nowego montażu finansowania Projektu, do zagrożeń w jego realizacji należy zaliczyć – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – brak pewności dla sfinansowania:

- części robót w ramach podkomponentu B3 z Funduszu Spójności przy planowanym wzroście kosztów realizacji tego podkomponentu z ok. 32 mln EUR (wg planu z czerwca 2009 r.) do ok. 59 mln EUR (wg nowego montażu finansowego z marca 2012 r.). Według szacunków DZMiUW deficyt na koniec 2012 r. w finansowaniu tego podkomponentu wynosił ok. 192 mln PLN (ok. 48 mln EUR¹⁷);

¹⁶ Miało to związek z wstrzymaniem przez Ministerstwo Finansów opiniowania wniosków o uruchomienie płatności w 2012 r. na zadania Wrocławskiego Węzła Wodnego z uwagi na brak formalnej zmiany montażu finansowania Projektu.

¹⁷ Kurs EUR/PLN = 4.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

- realizacji podkomponentu A1 (budowy Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz) w terminie do 2017 r. W nowym montażu finansowania Projektu zakłada się częściowe, w wysokości ok. 60 mln EUR (ok. 240 mln PLN), sfinansowanie jego budowy ze środków Programu dla Odry 2006 w sytuacji, gdy program ten kończy się w 2016 r. i na lata 2013-2016 nie przewiduje nakładów na budowę przedmiotowego zbiornika¹⁸.

W związku ze stosowaniem m.in. nowego montażu finansowania Projektu niektóre z wydatków ponoszonych przez RZGW WL nie zachowały struktury finansowania kategorii kosztów, określonej w załączniku nr 1 do Umowy Pożyczki. Przykładowo: płatność zaliczkową przekazano firmie Sinohydro Corporation Limited z Chin w proporcji: 9,09% ze środków BŚ, 54,03% ze środków BRRE i 36,88% ze środków Funduszu Spójności. Także w przypadku DZMiUW płatność zaliczkową w ramach zadania B1-3 ostatecznie wypłacono w 2012 r. w proporcji 10,1% ze środków BŚ, 55,2% ze środków BRRE i 33,7% ze środków Funduszu Spójności. Natomiast w myśl postanowień Umowy Pożyczki takie płatności winny być regulowane w proporcji: 15% ze środków BŚ i 85% ze środków BRRE.

Ponadto część środków finansowych przeznaczonych na pomoc dla BWP (w podkomponencie A3), w związku z przygotowaniem dokumentacji do przetargu na wybór wykonawców Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz przez konsultanta wsparcia RZGW WL, zwiększyły środki finansowe do dyspozycji tej jednostki wdrożeniowej bez jej formalnego uwzględnienia, jako jednostki realizującej podkomponent A3 Projektu.

(dowód: akta kontroli str.: 78, 137, 138, 351, 338, 664, 755-766, 763, 1019-1021, 1025-1041)

Ocena częściowa

Ze względów na pośredni związek wyżej opisanych okoliczności z działalnością Biura i zasadą zachowania podmiotowości Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od dokonywania oceny BKP w zakresie dotyczącym zagrożeń i ryzyk związanych z realizacją Projektu.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych.

W wyniku poprzedniej kontroli NIK, przeprowadzonej w BKP, zostało sformułowanych pod adresem Dyrektora Biura 5 wniosków pokontrolnych.

Wniosek nr 1 – nie został zrealizowany, gdyż pełnomocnictwo udzielone Dyrektorowi Projektu wygasło wraz z odwołaniem Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Wniosek nr 2 – dotyczący wcześniejszego pozyskiwania ostatecznych akceptacji BŚ dla realizacji zamówień objętych Projektem, został zrealizowany poprzez podjęcie rozmów z BŚ w przedmiotowej sprawie, które to rozmowy po części przyczyniły się do przyspieszenia przedmiotowych akceptacji.

Wniosek nr 3 – dotyczący weryfikacji faktycznego zapotrzebowania na nieruchomości pod budowę Nowej Wsi (Zbiornik Przeciwpowodziowy Racibórz), został zrealizowany poprzez przegląd i analizę dotychczasowego stanu, z uwzględnieniem uzgodnień z lokalnymi społecznościami i organizacjami.

Wniosek nr 4 – dotyczący doprowadzenia do rozstrzygnięcia kwestii pozyskania projektów wykonawczych dla Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz, został zrealizowany poprzez ujęcie tej kwestii w zakresie zadań (w przygotowywanej dokumentacji przetargowej) dla wykonawcy zbiornika.

Wniosek nr 5 – dotyczący podjęcia działań zapewniających uwzględnienie w kontrakcie konsultanta RZGW GL wykonania aktualizacji projektu budowlanego, został zrealizowany pośrednio poprzez rozwiązanie umowy z dotychczasowym

Opis stanu
faktycznego

¹⁸ Patrz załącznik nr 3 do ustawy z 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry 2006” (Dz. U. Nr 98, poz. 1067 ze zm.).

konsultantem ze względu na niesatysfakcjonujące wykonywanie zadań zarówno w tym, jak i w innych zakresach objętych umową.

(dowód: akta kontroli str. 963-964)

Ustalone
nienprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności BKP w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli NIK, a także rzetelności udzielenia odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Biura w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych ujętych w wystąpieniu pokontrolnym nr LWR-4101-01-02/2012 z 30 maja 2012 r., po kontroli w przedmiocie realizacji Projektu w 2011 r.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o:

1. Doprowadzenie do ujmowania w Procurement Plan wszystkich zamówień dotyczących realizacji Projektu.
2. Uwzględnienie w nowym montażu finansowania Projektu potrzeby:
 - przesunięcia środków z podkomponentu B3 na podkomponent B4, powstałej w związku ze zmianą metody realizacji przebudowy kanału przeciwpowodziowego w dolinie Widawy;
 - przesunięcia środków z podkomponentu A3 do podkomponentu B4, lub uwzględnienia RZGW WL w podkomponencie A3 w związku z zawarciem pomiędzy RZGW GL i RZGW WL porozumienia o udzieleniu RZGW GL pomocy technicznej w przygotowaniu dokumentacji przetargowej na wybór wykonawcy robót budowlanych dla budowy suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny.
3. Usankcjonowanie nowego montażu finansowania Projektu w ramach Umowy Pożyczki.
4. Doprowadzenie do zapewnienia poziomu finansowania Projektu według źródeł wskazanych w nowym montażu finansowania Projektu.
5. Opracowanie procedur szybkiej i skutecznej reakcji wszystkich uczestników procesu finansowania wydatków w ramach Projektu na przypadki zagrożenia płynności ich finansowania.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 24. maja 2013 r.

Kontroler:
Mieczysław Obrzut
Główny specjalista kontroli państwowej

Mieczysław Obrzut
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.
Zdzisław Poreba
Wicedyrektor
podpis

24

