



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-11-02/2013
P/13/181

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/13/181 - Efektywność ekologiczna wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Grzegorz Fikus, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87033 z dnia 12 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2 – upoważnienie)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bolesławiec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Roman, Prezydent (dowód: akta kontroli str. 3-9 – zaświadczenia o wyborze i wyciągi z sesji Rady Miasta dot. złożenia ślubowania)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli, pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ ocenia realizację przez Urząd Miasta Bolesławiec (dalej: Miasto, Beneficjent) zadania pn. „Oczyszczanie ścieków w Bolesławcu – projekt ISPA nr 2001/PL/16/P/PE/026” (dalej: inwestycja lub zadanie) finansowanego z udziałem pożyczki i dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (dalej: Fundusz).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności: [1] zgodna z harmonogramem finansowo-rzeczowym realizacja inwestycji, [2] rozliczenie efektu rzeczowego i ekologicznego zgodnie z zapisami umów, [3] wykorzystanie pomocy zgodnie z przeznaczeniem, [4] rozliczenie dotacji i pożyczki oraz spłata jej wymagalnych rat. Nieprawidłowości, które miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności polegały na: [1] nieterminowym zapłaceniu jednej raty pożyczki, co skutkowało zapłaceniem odsetek karnych oraz [2] nieterminowym zapłaceniu odsetek wynikających z oprocentowania pożyczki (w 14 przypadkach).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Efekty ekologiczne, w tym rozliczenie finansowe i rzeczowe dofinansowanego przedsięwzięcia.

Opis stanu faktycznego

W dniu 17 czerwca 2005 r. Prezydent Miasta Bolesławiec zawarł z Funduszem umowę pożyczki nr 11/OW/JG/2005 oraz umowę dotacji nr 28/OW/JG/2005 na dofinansowanie zadania pn. „Oczyszczanie ścieków w Bolesławcu – projekt ISPA nr 2001/PL/16/P/PE/026”. Zgodnie z umowami, całkowity przewidywany koszt realizacji zadania wynosił 86 689 748,00 zł²³, a jego realizację zaplanowano w okresie od 30 listopada 2004 r. do 30 września

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² zgodnie ze zmianami zawartymi w dniu 3 listopada 2009 r. w aneksach nr 15 do umowy pożyczki i nr 13 do umowy dotacji

³ kwota brutto zakładana w Wieloletnim Planie Finansowym i przyjęta do umów z Funduszem, wartość nakładów do dnia 27 września 2013 r., po uwzględnieniu rozliczenia z tytułu podatku VAT za lata 2005-2010 (częściowy zwrot podatku VAT uzyskany z Urzędu Skarbowego) wynosiła 77 725 910,43 zł (do czasu rozliczenia umów z Funduszem, tj. do stycznia 2011r. –

2010 r. Ze środków Funduszu sfinansowano 25 485 000,00 zł, z tego w ramach dotacji - 12 742 500,00 zł, a w ramach pożyczki - 12 742 500,00 zł⁴. Przyznana dotacja oraz pożyczka mogły zostać przeznaczone na sfinansowanie realizacji zadania, którego przebieg dokumentował harmonogram rzeczowo-finansowy, stanowiący integralną część umów. Zgodnie z ww. umową pożyczki, jej spłata miała nastąpić w okresie od 16 marca 2007 r. do 16 grudnia 2021 r. w 56 ratach (raty 1-5 po 162 375,00 zł, raty 6 – 55 po 233 933,00 zł, rata 56 – 233 975,00 zł).⁵

Zamierzeniem projektu zadania było zwiększenie wydajności istniejącej oczyszczalni ścieków do 15 000 m³ na dobę oraz zmniejszenie ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska w relacji przed i po rozpoczęciu eksploatacji nowych urządzeń, będących przedmiotem inwestycji, celem spełnienia wymagań Dyrektywy 91/271/EEC UE dotyczącej ścieków komunalnych oraz odpowiadających im normom polskim.

Beneficjent zobowiązał się w umowach do przedłożenia w terminie 30 czerwca 2010 r.⁶ raportu końcowego, zgodnie z wymogami Funduszu wraz z wykazem wykonanych podłączeń posesji do kanalizacji sanitarnej i potwierdzeniem uzyskania parametrów ścieków oczyszczonych na wylocie z oczyszczalni oraz redukcji zanieczyszczeń w postaci pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód w zakresie odprowadzania ścieków do odbiornika oraz opinii Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: WIOŚ), a w terminie do dnia 31 stycznia 2011 r.⁷ - wszystkich protokołów odbiorów końcowych dla całej inwestycji, pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych bądź zgłoszeń zgodnych z prawem budowlanym, a także dokumentu potwierdzającego uzyskanie parametrów eksploatacyjnych zgodnych z zamierzeniami projektowymi dla oczyszczalni ścieków, sporządzonego przez podmiot uprawniony. Umowy nie określały warunków co do wyboru wykonawcy zadania, a umowa pożyczki nie zawierała zapisów dopuszczających możliwość jej umorzenia.

(dowody: akta kontroli str. 72-111 – umowa dotacji wraz z aneksami; str.112-158 – umowa pożyczki wraz z aneksami; str. 21-26 – wyjaśnienia Zastępcy Prezesa Zarządu Funduszu z dn. 04.10.2013 r.; str. 38-40 – wyjaśnienia Prezydenta Miasta Bolesławiec z dn.03.10.2013 r.; str. 17 – zestawienie dotyczące kosztów i źródeł finansowania zadania)

Środki pożyczki oraz dotacji uruchomione zostały w ustalonych w umowach terminie i w ustalonej kwocie⁸. Spłatę kwoty głównej pożyczki rozpoczęto terminowo. Na dzień 26 września 2013 r. Beneficjent spłacił 23 raty pożyczki w łącznej kwocie 5 022 669,00 zł (ratę nr 22 po terminie). Naliczone od dnia uruchomienia pożyczki do dnia 26 września 2013 r. odsetki z tytułu oprocentowania pożyczki (2 662 850,99 zł), były regulowane w kwotach zgodnych z zapisami umowy pożyczki, na podstawie wystawianych not naliczania odsetek, przy czym w 14 przypadkach dokonano tego po terminie, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia.

(dowody: akta kontroli str. 72-111 – umowa dotacji wraz z aneksami; str.112-158 – umowa pożyczki wraz z aneksami; str. 13 – zestawienie dot. wpływu transz pożyczki i dotacji; str. 14-16 – zestawienia dot. spłaty rat pożyczki oraz odsetek, str. 31 – załącznik nr 3 do wyjaśnień Zastępcy Prezesa Funduszu z dn. 04.10.2013 r.)

Zadanie zrealizowano zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz w terminach określonych umowami. W wyniku realizacji inwestycji uzyskano efekt rzeczowy i ekologiczny. W dniu 29 listopada 2007 r. Beneficjent uzyskał zaświadczenie WIOŚ, który na podstawie przeprowadzonej kontroli oraz przedłożonych wyników badań ścieków odprowadzanych ze zmodernizowanej i rozbudowanej komunalnej oczyszczalni ścieków w Bolesławcu do rzeki Bóbr, potwierdził, iż urządzenia chroniące środowisko zostały

77 468 945,56 zł, podatek VAT nie był dofinansowany w formie pożyczki i dotacji z Funduszu). Poza pożyczką i dotacją z Funduszu inwestycja finansowana była także ze środków: Funduszu Spójności UE – 38 946 176,88 zł, pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie – 2 403 834,19 zł oraz własnych – 10 890 899,36 zł.

⁴ zgodnie ze zmianami zawartymi w dniu 6 czerwca 2008 r. w aneksach nr 10 do umowy pożyczki i nr 9 do umowy dotacji

⁵ zgodnie ze zmianami zawartymi w dniu 6 czerwca 2008 r. w aneksie nr 10 do umowy pożyczki

⁶ zgodnie ze zmianami zawartymi w dniu 6 czerwca 2008 r. w aneksach nr 10 do umowy pożyczki i nr 9 do umowy dotacji

⁷ zgodnie ze zmianami zawartymi w dniu 29 grudnia 2010 r. w aneksach nr 17 do umowy pożyczki i nr 16 do umowy dotacji

⁸ zgodnie ze zmianami zawartymi w dniu 3 listopada 2010 r. w aneksie nr 15 do umowy pożyczki i w dniu 4 stycznia 2010 r. nr 14 do umowy dotacji

wykonane z zastosowaniem nowoczesnych rozwiązań technologicznych, inwestor uzyskał wymagane decyzje administracyjne określające zakres i warunki korzystania ze środowiska, oraz określone w pozwoleniu wodnoprawnym warunki emisji zanieczyszczeń do środowiska wodnego. WIOŚ stwierdził, iż komunalna oczyszczalnia ścieków zlokalizowana przy ul. Granicznej w Bolesławcu spełnia wymogi ochrony środowiska, wobec czego efekt ekologiczny został osiągnięty. Ponadto rozliczając pomoc finansową zgodnie z zapisami umów Beneficjent przedłożył do Funduszu także wymagane protokoły obioru końcowego dla poszczególnych obiektów oraz pozwolenia na ich użytkowanie bądź zawiadomienia o oddaniu obiektów do użytkowania. Przedłożono do Funduszu także pozwolenie wodnoprawne, inwentaryzację geodezyjną, zestawienie ilości podłączeń posesji do kanalizacyjnych oraz raport końcowy z realizacji projektu ISPA, sporządzony na potrzeby rozliczenia z Funduszem Spójności UE, wraz dokumentem pn. „Raport z przebiegu 30-dniowej próby eksploatacyjnej zmodernizowanej oczyszczalni ścieków w Bolesławcu” z sierpnia 2009 r. wykonany przez Instytut Ochrony Środowiska Oddział we Wrocławiu Zakład Technologii Ścieków i Ochrony Wód. Próba wykonana przez Instytut potwierdziła osiągnięcie założonych parametrów dla oczyszczalni ścieków. Beneficjent dochował terminów rozliczeń zapisanych w umowach.

(dowody: akta kontroli akta kontroli str. 72-111 – umowa dotacji wraz z aneksami; str.112-158 – umowa pożyczki wraz z aneksami; str. 21-35 – wyjaśnienia Zastępcy Prezesa Zarządu Funduszu z dn. 4 i 10.10.2013 r. wraz z załącznikami; str. 38-40 – wyjaśnienia Prezydenta Miasta Bolesławiec z dn. 03.10.2013 r.; str. 168-182 – protokół kontroli WIOŚ z dn. 16.11.2007 r. oraz zaświadczenie z dn. 29.11.2007 r. z załącznikami; str. 183-190 – raport końcowy z realizacji projektu ISPA / Funduszu Spójności wraz z dokumentacją zatwierdzającą (wyciąg); str. 191-220 – „Raport z przebiegu 30-dniowej próby eksploatacyjnej (...)”; str. 221-225 – zestawienie ilości podłączeń kanalizacyjnych na obszarze aglomeracji Bolesławiec (wyciąg); str. 226-228 – pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód (...); str.229-306 – dokumentacja odbiorowa oraz pozwolenia na użytkowanie / zgłoszenia oddania do użytkowania; str. 307-314 – protokół oględzin z dnia 07.10.2013 r.; str. 315-319 – dokumentacja dot. przepływu oraz badania ścieków w III kw. 2013 r.)

Beneficjent w terminach wynikających z § 5 pkt 1 umowy dotacji oraz § 6 pkt 1 umowy pożyczki przedstawił Funduszowi rozliczenie 12 z 14 rat pożyczki oraz 10 z 11 rat dotacji. Rozliczenia 3 i 11 raty pożyczki oraz 8 raty dotacji były przekazywane z jednodniowym opóźnieniem. Nie spowodowało to jednak opóźnienia uruchomienia kolejnych transz pożyczki i dotacji. Terminowo przekazywano dowody zapłaty faktur finansowanych z udziałem środków Funduszu. W terminach wynikających z umów przedłożono do Funduszu rozliczenie przyznanej dotacji oraz pożyczki, przedstawiając rozliczenie końcowe kosztów realizacji zadania inwestycyjnego oraz zbiorcze zestawienia faktur. Fundusz w dniu 26 lutego 2011 r. rozliczył dofinansowanie zadania, sporządzając wewnętrzny dokument pn. Rozliczenie Końcowe Zadania, zatwierdzony przez Pełnomocnika Zarządu Funduszu.

Fundusz przeprowadził 17 kontroli realizacji zadania w okresie od 2005 do 2010 r. Kontrole dotyczyły m.in. sposobu rozliczania rat pożyczki, przedkładania dokumentów oraz dokonywania korekt z uwagi na dwuwalutowość rozliczeń u Beneficjenta (PLN/EURO), zmian w podatku VAT, zaawansowania robót, sprawdzenia uzyskania efektów rzeczowych i ekologicznych. Zalecenia dotyczyły przedłożenia rozliczenia I raty pożyczki, ujednoczenia dokumentów przedkładanych Funduszowi we Wrocławiu oraz Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Warszawie, weryfikacji w zakresie harmonogramu realizacji inwestycji oraz korekt rozliczeń.

(dowody: akta kontroli akta kontroli str. 72-111 – umowa dotacji wraz z aneksami; str.112-158 – umowa pożyczki wraz z aneksami; str. 159-167 – zestawienie dot. terminów rozliczenia rat z załącznikami; str. 21-34 – wyjaśnienia Zastępcy Prezesa Zarządu Funduszu z dn. 04.10.2013 r. wraz z załącznikami; str. 38-40 – wyjaśnienia Prezydenta Miasta Bolesławiec z dn.03.10.2013 r.; str. 321-337 – rozliczenie końcowe oraz zbiorcze zestawienia faktur)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W § 7 ust. umowy pożyczki określono zobowiązanie Beneficjenta do spłaty rat pożyczki w ustalonych terminach i wysokościach⁹. Spłata raty nr 22 (w wys. 233 933,00 zł) pożyczki

⁹ zgodnie ze zmianami zawartymi w dniu 6 czerwca 2008 r. w aneksie nr 10 do umowy pożyczki

została dokonana w dniu 18 czerwca 2013 r., pomimo iż termin jej zapłaty ustalono na dzień 14 czerwca 2013 r. Skutkowało to obciążeniem Urzędu odsetkami od zadłużenia przeterminowanego za okres od 15 czerwca 2013 r. do 18 czerwca 2013 r. (4 dni) w wysokości 269,18 zł (na podstawie zapisów § 9 umowy pożyczki). Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. Nr 885 ze zm.), zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Prezydent Miasta Bolesławiec wyjaśnił, iż opóźnienie to miało związek z trudnościami kadrowymi Wydziału Finansowo-Budżetowego Urzędu.

Powyższe stanowiło wypełnienie znamion czynu określonego w art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 14 poz. 114 ze zm.), zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek; kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności.

(dowody: akta kontroli str.112-158 – umowa pożyczki wraz z aneksami; str. 16 – zestawienie dot. spłaty rat pożyczki; str. 14-15 – zestawienie spłat odsetek; str. 31 – załącznik nr 3 do wyjaśnień Zastępcy Prezesa Zarządu Funduszu z dn. 04.10.2013 r.; str. 388-393 – dokumentacja bankowa dot. zapłaty raty oraz odsetek, str. 394 – nota księgową wystawioną przez Fundusz; str. 395 – metryka polecenia zapłaty odsetek; str. 396-397 – polecenia księgowania, str. 343 – wyjaśnienia Prezydenta Miasta Bolesławiec z dn. 9.10.2013 r.)

2. Do dnia 15 sierpnia 2011 r., tj. do wejścia w życie aneksu nr 18 do umowy pożyczki, na podstawie zapisów § 4 ust. 5 umowy, odsetki wynikające z oprocentowania pożyczki płatne były na podstawie noty odsetkowej w terminie 10 dni od dnia jej wystawienia. Zgodnie z § 7 ust. 4 umowy pożyczki za dzień dokonania spłaty należności uważa się dzień uznania rachunku Funduszu. Kontrola wykazała, że spłata 14 rat odsetkowych zapłacona była po terminie, z opóźnieniem od 1 do 11 dni, z tego z opóźnieniem 1 dniowym – 10 rat, 7 dniowym – 1, 11 dniowym – 1, 2 dniowym – 1 i 3 dniowym – 1 rata.

Pomimo, iż zgodnie z zapisami § 8 umowy pożyczki oraz art.482 § 1 kc od zaległych odsetek nie były naliczane odsetki karne powyższe opóźnienia stanowiły naruszenie odpowiednio: art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), art. 35 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), oraz art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. Nr 885 ze zm.), zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Prezydent Miasta Bolesławiec wyjaśnił, że jednodniowe opóźnienia w zapłacie pożyczek były wynikiem nieuwagi pracowników zajmujących się obsługą kredytów i pożyczek w zakresie ich spłaty i uznania, że data obciążenia rachunku bankowego gminy jest zawsze datą uznania rachunku bankowego Funduszu, natomiast kilkudniowe opóźnienia były następstwem przekazania dokumentów sprawdzonych przez komórki merytoryczne do Wydziału Finansowo-Budżetowego Urzędu w terminach uniemożliwiających ich zapłatę w odpowiedniej dacie.

(dowody: akta kontroli str.112-158 – umowa pożyczki wraz z aneksami; str. 14-15 – zestawienie spłat rat odsetek; str. 31 – załącznik nr 3 do wyjaśnień Zastępcy Prezesa Zarządu Funduszu z dn. 04.10.2013 r.; str. 14-15 – zestawienie spłat rat odsetek; str. 344-387 – noty naliczania odsetek wraz z metrykami polecenia zapłaty oraz dokumentacją bankową (wyciąg); str. 343 – wyjaśnienia Prezydenta Miasta Bolesławiec z dn. 9.10.2013 r.)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej

Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o usprawnienie funkcjonujących w Urzędzie procedur obiegu dokumentów finansowo-księgowych w celu wyeliminowania ryzyka spłacania zaciągniętych zobowiązań z uchybieniem terminu płatności.

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.

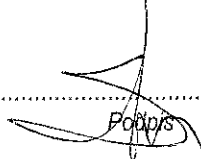
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

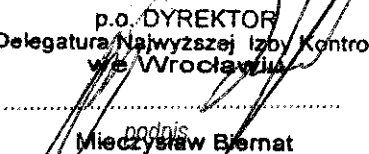
Wrocław, dnia ²⁸ października 2013 r.

Kontroler nadzorujący
Andrzej Sikierka
Doradca ekonomiczny



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor



p.o. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
podpis
Mieczysław Biernat

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.