



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.004.05.2023

**Pan
Krzysztof Woś
Prezes
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie**

Państwowe Gospodarstwo Wodne
Wody Polskie
ul. Żelazna 59a
00-848 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/086 - „Badanie sprawozdania finansowego Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej
w Dorzeczu Odry i Wisły”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie ¹ , Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie, ul. Tama Pomorzańska 13A, 70-030 Szczecin ² .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie ³ .
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania w zakresie finansowania zadań Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry i Wisły.2. Prawidłowość wydatkowania środków Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry i Wisły, weryfikacji dokumentów potwierdzających operacje finansowe oraz ujęcia ich w ewidencji księgowej.
Okres objęty kontrolą	Rok 2022, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały one wpływ na zakres objęty kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Cezary Mazik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/56/2023 z dnia 30 marca 2023 r.

(akta kontroli: str. 1-3, 122)

¹ Dalej także: PGW WP.

² Dalej: RZGW w Szczecinie.

³ Dalej: Prezes. Od dnia 31 sierpnia 2022 r., a w okresie od dnia 17 do dnia 30 sierpnia 2022 r. jako pełniący obowiązki Prezesa. Natomiast w okresie od dnia 17 stycznia 2018 r. do dnia 16 sierpnia 2022 r. Prezesem był Pan Przemysław Dąca. W dniu 28 kwietnia 2023 r. na stanowisko Dyrektora RZGW w Szczecinie powołana została Pani Marta Kobrzyńska-Chudzik, zastępując na tym stanowisku Pana Marka Duklanowskiego – Dyrektora RZGW w Szczecinie w okresie od dnia 14 maja 2019 r. do dnia 26 kwietnia 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie dotyczącym sporządzenia za 2022 r. sprawozdania finansowego Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry i Wisły⁶.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny ogólnej były oceny cząstkowe, dotyczące obu obszarów, które zostały poddane kontroli. W szczególności w badanym okresie, RZGW w Szczecinie prawidłowo realizował zadania związane z bieżącym zabezpieczeniem finansowania wydatków na Projekt OPDOW, polegające na zapotrzebowaniu środków finansowych w sposób pozwalający na terminowe regulowanie zobowiązań. Prawidłowo wydatkowano również środki Projektu OPDOW, właściwie je rozliczono i ujęto w ewidencji księgowej, jak również w sprawozdaniu finansowym tego Projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania w zakresie finansowania zadań Projektu OPDOW

Opis stanu
faktycznego

W ramach Projektu OPDOW, RZGW w Szczecinie odpowiadał za realizację zadań komponentu 1: „Ochrona przed powodzią Odry Dolnej i Środkowej”⁸, tj. odpowiednio zadań inwestycyjnych zaplanowanych w podkomponentach: 1A – „Ochrona przed powodzią obszarów na terenie województwa zachodniopomorskiego”⁹ oraz 1B – „Ochrona środkowej i dolnej Odry”¹⁰.

Według stanu na dzień 31 marca 2023 r., na realizację ww. zadań inwestycyjnych zawarto następujące kontrakty:

- 1A.1 – „Chlewice-Porzecze. Wał cofkowy rzeki Odry przy rzece Myśli i Modernizacja polderu Marwickiego Etap I i II”¹¹, w dniu 15 maja 2017 r. na kwotę 9 776 109,74 PLN. W dniu 17 września 2019 r. RZGW w Szczecinie odstąpił od umowy z uwagi na problemy wykonawcy. Ostatecznie postanowieniem z dnia 9 marca 2020 r. Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum w Szczecinie, XII Wydział Gospodarczy, ogłosił upadłość tego wykonawcy. Dokończenie ww. inwestycji realizowane było głównie w ramach kontraktu 1A.4 - „Realizacja robót polegających na dokończeniu wałów przeciwpowodziowych Chlewice, Marwice-Krajnik, Mniszki-Gryfino”;
- 1A.2 – „Ochrona przeciwpowodziowa miejscowości Gryfino, Ognica i Piasek nad rzeką Odra. Modernizacja polderu Marwickiego – Etap III – stacja pomp Krajnik”¹², w dniu 7 września 2021 r. na kwotę 31 276 365,65 PLN (zmienioną aneksami do 31 100 813,42 PLN¹³). Zakończenie robót budowlanych planowane jest na dzień

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

⁶ Dalej: Projekt OPDOW.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dalej: komponent 1.

⁹ Dalej: podkomponent 1A.

¹⁰ Dalej: podkomponent 1B.

¹¹ Dalej: zadanie 1A.1 lub kontrakt 1A.1. Kontrakt zawarty pierwotnie przez Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie (dalej: ZZMiUW). Z dniem 2 stycznia 2018 r. RZGW w Szczecinie wstąpił w prawa i obowiązki z niego wynikające na podstawie art. 534 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.), dalej: Prawo wodne.

¹² Dalej: zadanie 1A.2 lub kontrakt 1A.2.

¹³ Z uwzględnieniem aneksu nr 4 do kontraktu.

7 maja 2023 r. Zaawansowanie finansowe¹⁴ i rzeczowe¹⁵ zadania według stanu na 31 marca 2023 r. wyniosło po 87,21%¹⁶;

- 1A.4 – „Realizacja robót polegających na dokończeniu wałów przeciwpowodziowych Chlevice, Marwice-Krajnik, Mniszki-Gryfino”, w dniu 20 sierpnia 2020 r. na kwotę 19 191 848,83 PLN (zwiększoną aneksami do 21 327 043,23 PLN¹⁷). Zadanie zostało zakończone, w dniu 26 stycznia 2022 r. dokonano odbioru końcowego prac, a ich koszt wyniósł 20 077 415,52 PLN. Według stanu na dzień 31 marca 2023 r. RZGW w Szczecinie naliczył karę umowną za opóźnienie w realizacji zadania w wysokości 199 595,24 PLN. Wykonawca nie zgodził się z tym naliczeniem (trwa spór, zgłoszone zostało roszczenie kontraktowe przez RZGW w Szczecinie);

- 1B.2 – „Prace modernizacyjne na Odrze granicznej. Etap I – Prace modernizacyjne na Odrze granicznej w celu zapewnienia zimowego lodolamania”¹⁸, w dniu 27 września 2021 r. na kwotę 247 909 687,60 PLN. Zadanie podzielone zostało na trzy części: 1B.2/1, 1B.2/2 i 1B.2/3. Czas na ukończenie robót określony został na 830 dni licząc od daty wydania polecenia rozpoczęcia robót przez Inżyniera Kontraktu, tj. na dzień 18 marca 2024 r. Według stanu na dzień 31 marca 2023 r. zaawansowanie finansowe wyniosło odpowiednio: 38,84% (część 1B.2/1), 33,54% (część 1B.2/2) i 29,57% (część 1B.2/3), natomiast zaawansowanie rzeczowe: 33,12% (część 1B.2/1), 21,29% (część 1B.2/2) i 13,44%¹⁹ (część 1B.2/3).

W dniu 18 marca 2020 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia²⁰ z rygiorem natychmiastowej wykonalności. W dniu 28 kwietnia 2020 r. wpłynęły odwołania od ww. decyzji. W wyniku ich rozpatrzenia w dniu 16 sierpnia 2022 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska²¹ wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach²², uchylającą w części decyzję RDOŚ z dnia 18 marca 2020 r. i korygującą dotychczasowe warunki. Decyzja ta stała się ostateczna. W dniu 21 września 2022 r. organizacje pozarządowe oraz stowarzyszenia złożyły skargę na decyzję GDOŚ z dnia 16 sierpnia 2022 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie²³. W dniu 9 grudnia 2022 r. WSA wydał postanowienie²⁴, w którym nakazał wstrzymanie prac budowlanych na Odrze do czasu rozpatrzenia skargi na decyzję środowiskową GDOŚ z dnia 16 sierpnia 2022 r. W dniu 19 grudnia 2022 r. zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁵ na to postanowienie złożył GDOŚ, a w dniu 21 grudnia 2022 r. PGW WP. Postanowieniem z dnia 7 marca 2023 r. NSA²⁶ oddalił zażalenie PGW WP oraz GDOŚ na postanowienie WSA z dnia 9 grudnia 2022 r. o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji GDOŚ z dnia 16 sierpnia 2022 r. w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia. Zgodnie z pkt IV.17 uzasadnienia, NSA uznał, że: „wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej, w przypadku trwającej realizacji tego

¹⁴ Wyliczone na podstawie zapłaconych faktur.

¹⁵ Wyliczone na podstawie zatwierdzonych raportów Inżyniera Kontraktu.

¹⁶ Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosło po 85,60%.

¹⁷ Z uwzględnieniem aneksu nr 6 do kontraktu.

¹⁸ Dalej: zadanie 1B.2 lub kontrakt 1B.2.

¹⁹ Według stanu na 31 grudnia 2022 r. zaawansowanie finansowe wyniosło odpowiednio: 34,59% (część 1B.2/1), 24,50% (część 1B.2/2) i 25,97% (część 1B.2/3), natomiast zaawansowanie rzeczowe: 19,59% (część 1B.2/1), 10,50% (część 1B.2/2) i 11,82% (część 1B.2/3). Różnica pomiędzy wykonaniem rzeczowym a finansowym wynika z wypłaty zaliczki, tj. 15% sumy kontraktowej, która jest rozliczana w trakcie realizacji kontraktu.

²⁰ Dalej: decyzja RDOŚ z dnia 18 marca 2020 r.

²¹ Dalej: GDOŚ.

²² Dalej: decyzja GDOŚ z dnia 16 sierpnia 2022 r.

²³ Dalej: WSA.

²⁴ Sygn. akt IV SA/Wa 2239/22.

²⁵ Dalej: NSA.

²⁶ Sygn. akt III OZ 78/23, dalej: postanowienie z dnia 7 marca 2023 r.

przedsięwzięcia oznacza rzeczywisty obowiązek wstrzymania toczących się, w ramach jego realizacji, prac²⁷

W odniesieniu do powyższego Zastępca Dyrektora RZGW ds. Organizacyjno-Ekonomicznych poinformowała, że RZGW w Szczecinie nie znajduje uzasadnienia faktycznego i prawnego do wstrzymania prac, z uwagi m.in. na następujące fakty: „[1] zamawiający dysponuje pozwoleniami na realizację inwestycji oraz pozwoleniami wodnoprawnymi, które to posiadają walor ostateczności i nie zostały uchylone lub zmienione przez uprawniony organ administracji publicznej; [2] wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach polega na zawieszeniu skutków związania organu tą decyzją, a zatem organ, który prowadzi postępowanie, winien uwzględnić decyzję środowiskową, a nie może wydać swojej własnej decyzji. W sprawie dotyczącej inwestycji sytuacja jest jednak odmienna – albowiem inny organ administracji publicznej wydał już ostateczne decyzje administracyjne, na podstawie których kontynuowany jest proces inwestycyjno-budowlany; [3] w sytuacji, gdy organ zakończył postępowanie wydaniem ostatecznej decyzji – tak jak ma to miejsce w przypadku inwestycji, to w istocie wstrzymanie wykonania takiej decyzji staje się bezprzedmiotowe. Co więcej samo wstrzymanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w żaden sposób nie wpływa na inne decyzje administracyjne wydane na podstawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Organy te nie mają żadnych procesowych obowiązków wstrzymania wykonania ostatecznych decyzji tylko z tego względu, że wstrzymano wykonanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”.

- 1B.3/1 – „Etap I – Budowa bazy postojowo-cumowniczej dla lodolamaczy²⁸, w dniu 7 maja 2021 r. na kwotę 22 093 080,64 PLN (zwiększoną aneksami do 26 645 335,71 PLN²⁹). Zakończenie realizacji kontraktu planowane było na dzień 28 lutego 2023 r. Zaawansowanie finansowe i rzeczowe zadania, według stanu na dzień 31 marca 2023 r., wyniosło odpowiednio 46,98% i 58,93%³⁰. Wykonawca w dniu 23 lutego 2023 r. wystąpił z wnioskiem o dokonanie odbioru końcowego, w terminie kontraktowym został wezwany do uzupełnienia stosownych dokumentów. Pomimo zakończenia robót nie został podpisany protokół odbioru końcowego³¹;
- 1B.3/2 – „Etap II – Budowa infrastruktury postojowo-cumowniczej na Odrze Dolnej i granicznej oraz nowe oznakowanie szlaku żeglugowego³²:
 - ✓ dla części I – w dniu 12 lipca 2021 r. na kwotę 16 552 095,70 PLN (zwiększoną aneksami do 19 202 348,65 PLN³³). Zakończenie realizacji zadania planowane jest na dzień 31 maja 2023 r. Zaawansowanie finansowe i rzeczowe wyniosło odpowiednio 57,70% i 78,48%³⁴;
 - ✓ dla części II – w dniu 30 czerwca 2021 r. na kwotę 1 998 179,75 PLN. Zakończenie realizacji zadania zaplanowane było na dzień 27 stycznia 2022 r. Realizację zadania zakończono w dniu 11 lutego 2022 r., a odbiory końcowe trwały do dnia 15 lipca 2022 r. Koszty realizacji tego kontraktu zamknęły się kwotą 1 998 179,75 PLN. Z tytułu opóźnień i nienależytego wykonania umowy RZGW

²⁷ Zakres przedmiotowy kontroli P/23/086, nie obejmuje badania zakresu rzeczowego realizacji inwestycji. Poddane kontroli wydatki w ramach zadania 1B.2 (opisane w obszarze II), poniesione zostały przed wydaniem przywołanego postanowienia z dnia 9 grudnia 2022 r.

²⁸ Dalej: zadanie 1B.3/1 lub kontrakt 1B.3/1.

²⁹ Z uwzględnieniem aneksu nr 4 do kontraktu.

³⁰ Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosło po 43,60%. Wykazane zaangażowanie finansowe i rzeczowe zadania wynika z nierozliczenia całości wykonanych robót budowlanych.

³¹ Przyczynami opóźnień były m.in. skażenie rzeki Odry na przelomie lipca i sierpień 2022 r. skutkujące wstrzymaniem niektórych prac, opieszałość wykonawcy w wykonywaniu robót, nieudolność w przygotowaniu przedmiotu umowy do odbioru końcowego, braki w dokumentach wymaganych do odbioru końcowego.

³² Dalej: zadanie 1B.3/2 lub kontrakt 1B.3/2.

³³ Z uwzględnieniem aneksu nr 3 do kontraktu.

³⁴ Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosło po 57,70%.

w Szczecinie naliczył wykonawcy karę umowną w wysokości 443 595,90 PLN³⁵. Według stanu na dzień 31 marca 2023 r. trwał spór pomiędzy stronami przywołanej umowy, co do zasadności naliczenia ww. kary umownej;

- 1B.4/2 – „Bagrowanie Przekopu Klucz-Ustowo”³⁶, w dniu 16 lipca 2020 r. na kwotę 6 970 181,22 PLN (zwiększoną aneksami do 27 370 399,74 PLN³⁷). Realizacja zadania została zakończona, a w dniu 28 lutego 2022 r. dokonano odbioru końcowego. Koszty realizacji kontraktu zamknęły się kwotą 27 370 399,74 PLN;
- 1B.5/1 – „Przebudowa mostu w celu zapewnienia minimalnego prześwitu - Most kolejowy w km 733,7 rzeki Regalicy w Szczecinie”³⁸, w dniu 13 września 2021 r. na kwotę 347 652 466,74 PLN. Zakończenie realizacji zadania planowane jest na dzień 20 grudnia 2023 r. Zaawansowanie finansowe i rzeczowe wyniosło odpowiednio: 37,23% i 25,86%³⁹. W dniu 18 października 2022 r. na mocy zawartego aneksu nr 1 PKP PLK S.A. wprowadzone zostało do zadania 1B.5/1 jako współzamawiający w zakresie dotyczącym płatności za prace infrastrukturalne. Mając na uwadze fakt, że przedmiotowa inwestycja wymaga współpracy pomiędzy RZGW w Szczecinie a PKP PLK S.A., wyodrębniono w ramach jej realizacji dwie części: mostową i infrastrukturalną. W ramach prac infrastrukturalnych PKP PLK S.A. zobowiązało się partycypować w kosztach prac projektowych, nadzoru inwestorskiego i robót budowlanych.

NIK wskazuje, że na dzień 31 marca 2023 r. nie dokonano refundacji wszystkich kosztów prac infrastrukturalnych poniesionych przez RZGW w Szczecinie - do rozliczenia pozostają jeszcze koszty waloryzacji.

- 1B.5/2 – „Przebudowa mostu w celu zapewnienia minimalnego prześwitu - Most drogowy w km 2,45 rzeki Warty w Kostrzynie nad Odrą”⁴⁰, w dniu 16 lipca 2021 r. na kwotę 101 190 434,37 PLN. Zakończenie zadania planowane jest na dzień 7 września 2023 r. Zaawansowanie finansowe i rzeczowe zadania wyniosło odpowiednio: 25,32% i 11,46%⁴¹;
- 1B.5/3 – „Przebudowa mostu kolejowego w celu zapewnienia minimalnego prześwitu (Most kolejowy w km 615,1 rzeki Odry w Kostrzynie nad Odrą)”⁴², w dniu 6 lipca 2021 r. na kwotę 23 152 848,29 PLN (zwiększoną aneksami do 23 921 053,24 PLN⁴³). Zakończenie zadania planowane jest na dzień 19 maja 2023 r. Zaawansowanie finansowe i rzeczowe zadania wyniosło odpowiednio: 44,20% i 39,38%⁴⁴.

Natomiast w ramach komponentu 5A – „Zarządzanie Projektem i opracowanie dalszych studiów”⁴⁵, na realizację zadań 5.3 i 5.4⁴⁶ – „Nadzór projektowo-

³⁵ Nota obciążeniowa z dnia 19 października 2022 r.

³⁶ Dalej: zadanie 1B.4/2 lub kontrakt 1B.4/2.

³⁷ Z uwzględnieniem aneksu nr 3 do kontraktu.

³⁸ Dalej: zadanie 1B.5/1 lub kontrakt 1B.5/1.

³⁹ Natomiast według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosło odpowiednio 27,22% i 12,22%. Różnica pomiędzy wykonaniem rzeczowym a finansowym wynika z wypłaty zaliczki, tj. 15% sumy kontraktowej, która jest rozliczana w trakcie realizacji kontraktu. Utrudnienia wpływające na ten poziom realizacji zadania wynikały przede wszystkim z długotrwałych uzgodnień z PKP PLK, problemów z dostawą węgla z portu w Szczecinie do odbiorców w głębi kraju, brak „przyznawania” przez PKP PLK zamknięć torów w pierwotnie ustalonych terminach.

⁴⁰ Dalej: zadanie 1B.5/2 lub kontrakt 1B.5/2.

⁴¹ Natomiast według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosło odpowiednio: 25,14% i 10,14%. Różnica pomiędzy wykonaniem rzeczowym a finansowym wynika z wypłaty zaliczki, tj. 15% sumy kontraktowej, która jest rozliczana w trakcie realizacji prac budowlanych. Utrudnienia wpływające na ten poziom realizacji zadania wynikają przede wszystkim ze sporu z wykonawcą dotyczącego wykonania nasypu południowego drogi dojazdowej do mostu tymczasowego.

⁴² Dalej: zadanie 1B.5/3 lub kontrakt 1B.5/3.

⁴³ Z uwzględnieniem aneksu nr 4 do kontraktu.

⁴⁴ Natomiast według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosło odpowiednio: 25,52% i 35,58%. Różnica pomiędzy wykonaniem rzeczowym a finansowym wynika z wypłaty zaliczki, tj. 15% sumy kontraktowej, która jest rozliczana w trakcie realizacji kontraktu. Utrudnienia wpływające na ten poziom realizacji zadania wynikają przede wszystkim z opóźnień w rozpoczęciu prac przez wykonawcę, odmiennej geometrii obiektu po rozbiórce mostu pod Suchodolem w stosunku do założeń projektowych, koniecznością uzyskania zamiennego pozwolenia na budowę na uciąglenie toru nr 1.

⁴⁵ Dalej: komponent 5A.

⁴⁶ Dalej: zadanie 5.4.

konstrukcyjny. Zarządzanie Projektem, pomoc techniczna oraz wsparcie jednostek wdrażania projektu w zakresie wdrażania Projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły”, w dniach 16 marca 2017 r.⁴⁷ oraz 10 listopada 2016 r. zawarto kontrakty z Konsultantem Wsparcia Technicznego⁴⁸ na łączną kwotę 69 902 730,24 PLN.

Ponadto RZGW w Szczecinie w dniu 20 stycznia 2020 r. zawarł kontrakt 1A.6 – „Ochrona placu budowy”⁴⁹ na kwotę 95 940,00 PLN, którego realizacja została zakończona w dniu 31 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli: str. 124-128, 256-318, 319-325 plik 1-62)

1.1. Plan wydatków oraz zaawansowanie finansowe zadań Projektu OPDOW

Opis stanu faktycznego

Koszty realizacji zadań przypisanych w ramach Projektu OPDOW do realizacji przez RZGW w Szczecinie⁵⁰, planowane były na kwotę 290 877 000,00 EUR, co stanowiło równowartość 1 210 048 320,00 PLN⁵¹.

Do dnia 31 grudnia 2022 r. RZGW w Szczecinie na realizację tych zadań wydatkował 361 121 863,91 PLN, tj. 29,84% środków przewidzianych do wykorzystania.

W 2022 r. koszty realizacji zadań w ramach Projektu OPDOW zamknęły się kwotą 162 357 477,18 PLN, z czego wydatkowano odpowiednio:

- na podkomponent 1A: 25 093 186,69 PLN;
- na podkomponent 1B: 127 270 536,53 PLN;
- na komponent 5A: 9 993 753,96 PLN.

(akta kontroli: str. 5-63, 71)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. roszczenia dotyczące realizacji zadań inwestycyjnych Projektu OPDOW wynosiły 821 288,21 PLN, z czego 199 595,24 PLN stanowiły roszczenia RZGW w Szczecinie, a 621 692,97 PLN wykonawców.

(akta kontroli: str. 224-245)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1.2. Finansowanie Projektu, zapotrzebowanie na środki i ich uruchamianie

Opis stanu faktycznego

W 2022 r. RZGW w Szczecinie na realizację zadań Projektu OPDOW wydatkował środki w wysokości 162 357 477,18 PLN, które ostatecznie sfinansowane zostały z następujących źródeł:

- Banku Światowego w wysokości 86 267 518,24 PLN;
- Banku Rozwoju Rady Europy⁵² w wysokości 74 309 729,00 PLN;
- budżetu państwa w kwocie 271 000,00 PLN;
- własnych PGW WP w wysokości 1 509 229,94 PLN.

Na podstawie trzech wniosków złożonych do PGW WP Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej - Biura Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły we Wrocławiu⁵³, na finansowanie zadań Projektu OPDOW w 2022 r., RZGW w Szczecinie otrzymał środki w łącznej kwocie

⁴⁷ Kontrakt został zawarty pierwotnie przez ZZMiUW. Z dniem 2 stycznia 2018 r. RZGW w Szczecinie wstąpił w prawa i obowiązki z niego wynikające na podstawie art. 534 ust. 1 pkt 3 Prawa wodnego.

⁴⁸ Dalej: KWT.

⁴⁹ Dalej: zadanie 1A.6 lub kontrakt 1A.6.

⁵⁰ Zgodnie z Procurement Plan z dnia 28 grudnia 2022 r., dalej: PP.

⁵¹ Według kursu EUR = 4,16 PLN, przyjętego do przeliczeń w Projekcie OPDOW.

⁵² Dalej: BRRE.

⁵³ Dalej: BKP.

162 357 477,18 PLN. Czas oczekiwania na uruchomienie tych środków, liczony od daty wysłania wniosku do daty otrzymania środków na rachunek RZGW w Szczecinie, wyniósł od 17 do 135 dni⁵⁴.

(akta kontroli: str. 5-63, 79-121, 123, 319-325 plik 63-72)

NIK wskazuje, że w 2022 r. na realizację zadań Projektu OPDOW, RZGW w Szczecinie zaangażował środki własne w łącznej kwocie 91 124 082,10 PLN, pomimo że środki na finansowanie tego Projektu były zabezpieczone i dostępne od początku roku. Przyczyną tego stanu było m.in. zawarcie stosownej umowy dotacji dopiero w dniu 8 kwietnia 2022 r.⁵⁵, co wynikało m.in. z długotrwałego procesu uzgodnień pomiędzy jej stronami. Ostatecznie środki własne PGW WP zostały zrefundowane środkami z umowy dotacji po upływie od sześciu do 198 dni.

W zaistniałej sytuacji RZGW w Szczecinie zmuszony był zaangażować przejściowo środki własne, aby przeciwdziałać naliczeniom przez kontrahentów odsetek za nieterminowe płatności zobowiązań.

(akta kontroli: str. 224-245)

W celu zapewnienia finansowania zadań realizowanych przez RZGW w Szczecinie, jednostka ta zawarła następujące umowy o dofinansowanie ze środków budżetu Unii Europejskiej:

- umowa POIS.03.02.00-00-0086/20-00 - „Prace modernizacyjne na Odrze granicznej w celu zapewnienia zimowego lodolamania – odcinek 1, 2 i 4”, zawarta w dniu 13 grudnia 2020 r. ze Skarbem Państwa – Centrum Unijnych Projektów Transportowych w ramach działania 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych, Oś priorytetowa III Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego POIŚ 2014-2020. Kwota dofinansowania wynosiła 211 634 420,83 PLN, a okres kwalifikowalności wydatków miał się zakończyć z dniem 31 grudnia 2023 r. Z uwagi na harmonogram realizacji inwestycji wykraczający poza 2023 r. podjęta została decyzja o rozwiązaniu tej umowy. W dniu 13 marca 2023 r. podpisano stosowne porozumienie w tej sprawie;
- umowa INEA/CEF/TRAN/M2019/2092901 - "Ułatwienie zrównoważonego połączenia zaplecza z głównym portem w Szczecinie: most kolejowy na rzece Regalicy" nr działania 2019-PL-TM-0244-W (współfinansowanie kontraktu OVFMP 1B.5/1 – „Przebudowa mostów w celu zapewnienia minimalnego prześwitu – Most kolejowy w km 733,7 rzeki Regalicy w Szczecinie”). Dotacja została udzielona w ramach Instrumentu Finansowego „Łącząc Europę” CEF, na podstawie Grant Agreement No zawartego z The Innovation and Networks Executive Agency (INEA). Kwota dofinansowania wynosiła 7 104 962,00 EUR netto, a okres kwalifikowalności wydatków określono pierwotnie do dnia 30 czerwca 2023 r.⁵⁶

(akta kontroli: str. 250)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3. Zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

W 2022 r. RZGW w Szczecinie nie zakończył żadnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego realizacji zadań Projektu OPDOW, podlegającego ocenie „ex post”.

(akta kontroli: str. 64-70)

⁵⁴ W tym czas od wystąpienia o uruchomienie przyznanych środków do ich otrzymania wyniósł od jednego do 22 dni.

⁵⁵ W 2022 r. realizacja zadań Projektu OPDOW finansowana była m.in. ze środków pochodzących z Banku Światowego i BRRE na podstawie ww. umowy dotacji.

⁵⁶ Według stanu na dzień 28 kwietnia 2023 r. procedowano przedłużenie okresu kwalifikowalności wydatków do dnia 31 grudnia 2023 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W ramach kontroli zarządczej Projektu OPDOW, prowadzono cykliczne narady koordynacyjne i spotkania techniczne z KWT, dotyczące wdrażanych kontraktów, w ramach których omawiane były problemy i ryzyka oraz proponowane sposoby ich rozwiązania. Ponadto odbywały się w tym zakresie również rady budów przeprowadzane ze wszystkimi stronami procesu inwestycyjnego i BKP oraz prowadzone były rady projektu z udziałem KWT, Dyrekcji RZGW w Szczecinie oraz BKP. W ich ramach dokonywano analiz ryzyk na poszczególnych kontraktach, celem wyeliminowania lub ograniczenia zagrożeń. Prowadzono także konsultacje społeczne dokumentów Projektu OPDOW, nawiązywano dialog społeczny, organizowano spotkania, udzielano odpowiedzi na pytania, składano wyjaśnienia, prowadzono akcje informacyjne w mediach.

W ramach przeprowadzonej kontroli zidentyfikowano m.in. następujące ryzyka:

- prowadzone postępowania sądowo-administracyjne, protesty ze strony organizacji ekologicznych, oddalenie postanowieniem z dnia 7 marca 2023 r. zażalenia PGW WP oraz GDOŚ na postanowienie WSA z dnia 9 grudnia 2022 r. o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji GDOŚ z dnia 16 sierpnia 2022 r. w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia może doprowadzić do niezrealizowania zadania 1B.2 w okresie realizacji Projektu OPDOW, a tym samym do utraty źródeł jego finansowania i nieosiągnięcia celów Projektu;
- przedłużający się proces uzgodnień prowadzonych z PKP PLK S.A. przy realizacji zadania 1B.5/1 oraz problemy w koordynacji robót związanych z innymi powiązаныmi zadaniami realizowanymi na zlecenie PKP PLK S.A., które warunkują realizację robót budowlanych;
- wzrost cen materiałów i usług budowlano-montażowych oraz brak dostępności pracowników i niektórych materiałów budowlanych wynikający z gwałtownego wzrostu inflacji, odpływu pracowników z Ukrainy i zerwania łańcucha dostaw związany z wojną w Ukrainie, co wpływa na zwiększenie wartości realizowanych kontraktów czy też opóźnienia w ich realizacji;
- zakończenie realizacji umów na świadczenie usług z KWT w 2023 r., może utrudnić rozliczenie trwających kontraktów na realizację zadań inwestycyjnych m.in. w okresie zgłaszania wad (zadanie 5.3 i 5.4).

W odniesieniu do powyższego, RZGW w Szczecinie podejmował m.in. następujące działania celem przeciwdziałania wskazanym ryzykom:

- uzgadniania harmonogramów robót, systematyczne kontrole terenowe szczególnie w zakresie nadzoru przyrodniczego i wdrażania planu zarządzania środowiskiem;
- prowadzenie konsultacji w toku procedury oceny oddziaływania inwestycji na środowisko i prac koncepcyjnych z lokalną społecznością, z organizacjami ekologicznymi i innymi lokalnymi organizacjami pozarządowymi; działania informacyjne dotyczące zasadności realizacji planowanych inwestycji; opracowanie raportów, specjalistycznych analiz oraz ekspertyz; przygotowanie argumentacji na zarzuty podnoszone w skargach organizacji pozarządowych i innych podmiotów, które były składane do GDOŚ i Banku Światowego;
- wzywanie wykonawców do prowadzenia działań wynikających z kontraktów, mobilizowanie i ścisła współpraca z KWT w tym zakresie;

- prowadzenie monitoringu wszystkich spotkań konsultacyjnych, które odbywają się w ramach Projektu OPDOW i bieżące informowanie BKP o opóźnieniach i ryzykach związanych z realizacją zadań tego Projektu.

(akta kontroli: str. 64-70, 129-134)

W badanym okresie, RZGW w Szczecinie wskazał na poprawę we współpracy z KWT. Przekazywana dokumentacja wymagała jednak nadal szczegółowej weryfikacji, zgłaszano do niej uwagi oraz wprowadzano zmiany i poprawki, co powoduje ryzyko opóźnienia i niedochowania wymogów terminowych. W celu zminimalizowania tych ryzyk wprowadzono harmonogramy cyklicznych spotkań i narad technicznych ze wszystkimi stronami procesów inwestycyjnych oraz nadal kontynuowano cykliczne rady projektu z udziałem zarządzających wysokiego szczebla KWT.

(akta kontroli: str. 64-70)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie RZGW w Szczecinie właściwie realizował zadania związane z bieżącym zabezpieczeniem finansowania wydatków na Projekt OPDOW, polegające na zapotrzebowaniu środków finansowych w sposób pozwalający na terminowe regulowanie zobowiązań.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęte zostały wydatki na łączną kwotę 147 363 835,51 PLN, tj. 90,77%⁵⁷ wydatków poniesionych przez RZGW w Szczecinie na realizację Projektu OPDOW w 2022 r. Wydatki te udokumentowano 49 dowodami księgowymi, z czego:

- 47 wydatków na kwotę 145 959 211,53 PLN zostało poniesionych na realizację zadań komponentu 1⁵⁸;
- dwa wydatki na łączną kwotę 1 404 623,98 PLN zostało poniesionych na realizację zadań komponentu 5A.

Poddane kontroli wydatki, nie budziły zastrzeżeń w zakresie dotyczącym zgodności z celami realizacji Projektu OPDOW oraz warunkami umowy zawartej z Bankiem Światowym⁵⁹. Wykazane w dokumentach źródłowych wielkości zostały ujęte w księgach rachunkowych RZGW w Szczecinie. Dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie kontrolowanych wydatków były kompletne oraz zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez osoby upoważnione. Zbadane wydatki zostały poniesione zgodnie z zawartymi kontraktami na realizację zadań Projektu OPDOW oraz odpowiednio udokumentowane (raporty miesięczne i finansowe KWT wraz z załącznikami, przejściowe świadectwa płatności lub protokoły odbioru robót wraz z załącznikami, kontrakty).

Poddane badaniom wydatki zostały ujęte w udostępnionym przez BKP programie ewidencji danych Projektu OPDOW, a także w zestawieniu tabelarycznym wydatków oraz w miesięcznych i kwartalnych sprawozdaniach finansowych. Dane ujęte w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej przez RZGW w Szczecinie.

(akta kontroli: str. 246-249, 319-325 plik 1-62)

⁵⁷ W 2022 r. RZGW w Szczecinie wydatkował środki w wysokości 162 357 477,18 PLN.

⁵⁸ Według złożonych oświadczeń przez Inżyniera Kontraktu oraz wykonawcę, zbadane wydatki dotyczące realizacji zadania 1B.2 były ponoszone zgodnie z obowiązującymi decyzjami administracyjnymi, w tym zgodnie z decyzją RDOŚ z dnia 18 marca 2020 r. oraz zgodnie z decyzją GDOŚ z dnia 16 sierpnia 2022 r.

⁵⁹ Umowa Pożyczki nr 8524PL zawarta w dniu 10 września 2015 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Bankiem Światowym, na częściowe sfinansowanie zadań Projektu OPDOW.

W badanym okresie RZGW w Szczecinie przekazywał sprawozdania finansowe do BKP w terminach i formie określonej w rozdziale 8.4 i 9.2.2 POP⁶⁰.

(akta kontroli: str. 218)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym przez NIK okresie RZGW w Szczecinie, zgodnie z celami Projektu OPDOW, wydatkował środki na jego realizację oraz rzetelnie prowadził ewidencję poniesionych wydatków. Poddane kontroli wydatki zostały prawidłowo rozliczone oraz właściwie ujęte w ewidencji księgowej kontrolowanej jednostki, jak również w sprawozdaniach przekazywanych do BKP.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Wrocław, maja 2023 r.

Kontroler
Cezary Mazik
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis

⁶⁰ Podręcznik Operacyjny Projektu OPDOW.