



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 11 maja 2011 r.

**Pan
Artur Wójcik
Dyrektor
Regionalnego Zarządu
Gospodarki Wodnej
w Gliwicach**

LKA-4101-01-01/2011/P/10/180

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gliwicach² w zakresie realizacji ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o „Program dla Odry – 2006”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 31 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez RZGW zadań w zakresie spraw objętych kontrolą.

I. NIK negatywnie ocenia:

1. Niski stan zaawansowania budowy zbiornika Racibórz, podstawowego zadania „*Budowa zbiornika Racibórz i polderu Buków*”³, w ramach programu wieloletniego „Program dla Odry 2006”⁴, które - zgodnie z załącznikiem nr 3 do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. - planowano zakończyć w 2011 r.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

² Dalej zwanym „RZGW”.

³ Drugie zadanie polder „Buków” zostało zrealizowane w latach 1989-2002, kosztem 172,1 mln zł.

⁴ Dz.U. Nr 98, poz. 1067 ze zm.

Stwierdzono, że do końca 2010 r. na budowę zbiornika RZGW wydatkował 97,8 mln zł - 5,7 % planowanych obecnie do poniesienia nakładów (1.710,5 mln zł⁵). Wydatki te sfinansowano ze środków: budżetowych (19,4 %), rezerwy celowej „Program dla Odry 2006” (15,5 %), Narodowego i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (33,7 %) oraz Banku Światowego (26,4 %) i Banku Rozwoju Rady Europy (4,9 %).

Niski stan zaawansowania prac był konsekwencją niezakończenia do końca 2010 r. prac przygotowawczych, warunkujących rozpoczęcie robót budowlanych przy budowie zbiornika Racibórz. Do 15 marca 2011 r. RZGW nie posiadał aktualnej dokumentacji projektowej zadania oraz prawomocnej decyzji o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań⁶ i pozwolenia na budowę. Ponadto, nie zakończono jeszcze prac związanych z pozyskiwaniem terenu pod inwestycję. Nie uzyskano np. prawa do 8,6 % z 1715 nieruchomości gruntowych niezbędnych do realizacji obiektów inżynierskich.

Stwierdzony stan, zdaniem NIK, wskazuje na poważne zagrożenie niedotrzymania kolejnego terminu zakończenia budowy zbiornika Racibórz, planowanego na 2015 rok. W stosunku do ustalonego w roku 2010 harmonogramu realizacji prac przygotowawczych zadania (mapy drogowej „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry”) opóźnienia w wykonaniu określonych w nim działań wynosiły od 6 do 14 miesięcy. Uzyskanie m.in. prawomocnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach opóźniono o co najmniej 13 miesięcy (termin jej uzyskania planowano na luty 2010 r.), złożenie wniosku o pozwolenie na budowę zapory zbiornika o ok. 14 miesięcy (termin planowany: kwiecień 2010 r.). Z 5-miesięcznym opóźnieniem, dopiero w sierpniu 2010 r., opublikowano, zgodnie z wymaganymi procedurami Banku Światowego⁷, ogłoszenie o prekwalfikacji wykonawców zadania, przy czym na skutek nierozesłania do zainteresowanych wykonawców stosownych dokumentów (aplikacji), do marca 2011 r. nie rozpoczęto procedury prekwalfikacji wykonawców.

NIK zwraca uwagę, że kolejne opóźnienia w realizacji budowy zbiornika Racibórz stwarzają również poważne zagrożenie utraty 80 mln Euro dotacji przyznanej na współfinansowanie przedmiotowego zadania z Europejskiego Funduszu Spójności.

⁵ Według „Studium Wykonalności zbiornika Racibórz Dolny” z III kw. 2010 r.

⁶ Od wydanej 7 września 2010 r. przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska decyzji o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań odwołanie wniosła organizacja WWF. Rozpatrzenie odwołania przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie przewidywane jest do 15 maja 2011 r.

⁷ Stosowanie tych procedur wynikało z planowania finansowania przedsięwzięcia przy udziale środków z pożyczki Banku Światowego (MBOR – Pożyczka nr 7436POL, umowa z dnia 11 maja 2007 r., według której koszt przedsięwzięcia w cenach 2005 r. oszacowano na 1.245 mln zł).

Z-ca Dyrektora RZGW ds. Wdrażania Projektu Racibórz Dolny (pełniący tę funkcję w okresie od 1 lipca 2008 r. do 30 września 2010 r.) wyjaśnił, że przyczynami niskiego stanu zaawansowania budowy zbiornika Racibórz były w szczególności: niewystarczający, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym skład personalny, utworzonego w 2008 r. w RZGW, Biura Wdrażania Projektu⁸ oraz uwarunkowania zewnętrzne wynikające m.in. z nieprecyzyjnych przepisów, trudności we współpracy z administracją rządową i samorządową i niewywiązywanie się zatrudnionego przez RZGW Konsultanta⁹ ze zleconego mu zakresu usług konsultingowych.

2. Nieskuteczne egzekwowanie przez RZGW od Konsultanta pełnej i terminowej realizacji zleconych mu usług konsultingowych, zgodnie z umową z dnia 4 listopada 2009 r. „Umowa na świadczenie usług konsultingowych” (zawartą na okres 72 miesięcy z maksymalną kwotą wynagrodzenia brutto 14.939.596 euro), rozliczaną w oparciu o rzeczywisty czas pracy zatrudnionych przez Konsultanta ekspertów. Konsultanta wybrano na podstawie postępowania prowadzonego od października 2008 r. przez BWP RZGW (w oparciu o zasady Instrukcji Banku Światowego¹⁰ i Term of Reference) oraz po uzyskaniu akceptacji („no objection”) Banku Światowego przedłożonego raportu oceny złożonych w tym postępowaniu ofert.

Z tytułu świadczonych przez Konsultanta usług, RZGW w okresie od listopada 2009 r. do końca 2010 r. poniósł koszty w kwocie 9.464,2 tys. zł. Na koniec 2010 r. zobowiązania RZGW wobec Konsultanta wynosiły 3.356,3 tys. zł, w związku ze wstrzymaniem zapłaty trzech faktur z grudnia 2010 r., w których niezgodnie z ustalonymi zasadami Konsultant naliczył należności z tytułu czasu pracy i zakresu wykonanych przez ekspertów prac oraz nie przedstawił w tej sprawie wymaganych wyjaśnień i dokumentów.

Stwierdzono, że nieterminowa lub niepełna realizacja przez Konsultanta obowiązków dotyczyła m.in.: organizacji przez niego zespołu ekspertów i uruchomienia biura w Raciborzu, weryfikacji modelu hydraulicznego zadania (usługa wykonana w niepełnym zakresie, z opóźnieniem 4 miesięcy w stosunku do ustalonego harmonogramu), aktualizacji Studium Wykonalności zadania (usługa wykonana w niepełnym zakresie, z opóźnieniem przeszło 3 miesięcy), aktualizacji i wdrożenia planu zarządzania środowiskiem (usługa wykonana z opóźnieniem 6 miesięcy), przygotowania dokumentów

⁸ Zwanego dalej „BWP RZGW”.

⁹ Joint Venture składający się z podmiotów: CES Consulting Engineers Salzgitter GmbH Niemcy (lider): Haskoning Nederland B.V., Holandia; Pracownie Badawczo-Projektowe Ekosystem Sp. z o.o., Polska.

¹⁰ Instrukcja Banku Światowego z maja 2004 r. pn. „Wybór i zatrudnianie konsultantów przez pożyczkobiorców Banku Światowego”.

prekwalifikacyjnych dla wykonawców (usługi, której planowany termin wykonania upłynął we wrześniu 2010 r., nie zrealizowano do marca 2011 r.). Konsultant nieterminowo przedkładał również wymagane raporty z postępu prac nad realizacją zadania. Przykładowo, raport wstępny, mający ocenić dotychczasowe działania BWP RZGW oraz określić szanse i zagrożenia dla przebiegu realizacji zadania, złożył z opóźnieniem 4 miesięcy, a raport za I kw. 2010 r., podsumowujący działania Konsultanta oraz określający czas pracy zatrudnionych ekspertów i wykaz wykonanych przez nich prac, z 2-miesięcznym opóźnieniem.

Ponadto do marca 2011 r. Konsultant nie dokonał aktualizacji dokumentacji projektowej, której termin wykonania upłynął 10 marca 2010 r., mającej zasadnicze znaczenie dla możliwości podjęcia realizacji omawianego zadania. W sierpniu 2010 r. Konsultant niezrealizowanie tej usługi uzasadniał niepozyskaniem przez RZGW praw autorskich do opracowanej w 2005 r., przez „Hydroprojekt” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, dokumentacji projektowej zbiornika Racibórz. Przedstawiając powyższe, Konsultant zgłosił propozycje 3 zamiennych rozwiązań, w tym propozycję zlecenia przez RZGW aktualizacji tej dokumentacji jej autorowi, stwierdzając równocześnie, że powyższe wymagać będzie m.in. zmiany postanowień zawartej z nim umowy z 4 listopada 2009 r. oraz zrekompensowania jego roszczeń z tytułu strat, jakie zanotuje wskutek zmniejszenia jego zysku z tego tytułu.

Konsultant o nieposiadaniu przez RZGW praw autorskich do wspomnianej dokumentacji wiedział już na etapie prowadzonych w 2009 r. negocjacji. Zgodnie z podpisaną 4 listopada 2009 r. umową o świadczenie usług konsultingowych, Konsultant zobowiązał się m.in.:

- dokonać oceny dotychczas przyjętych rozwiązań projektowych zbiornika pod względem optymalizacji kosztów wykonania i eksploatacji oraz wymogów ochrony środowiska, a także zoptymalizować projekt, z uwzględnieniem wydanych w tym zakresie opinii i ekspertyz, oraz uzgodnić z RZGW zakres wprowadzania zmian do projektu, możliwych do uwzględnienia bez zmiany podstawowych terminów realizacji inwestycji,
- zaktualizować dokumentację projektową, z uwzględnieniem uzgodnionych zmian, aktualnego stanu prawnego i obowiązujących norm technicznych w terminie do 10 marca 2010 r.

Tolerowanie niepełnej realizacji przez Konsultanta obowiązków oraz niepodjęcie przez RZGW działań w celu ewentualnego rozwiązania umowy z 4 listopada 2009 r.

na świadczenie usług konsultingowych, Dyrektor RZGW uzasadniał stałym monitowaniem Konsultanta w sprawie realizacji umownych obowiązków oraz negatywnymi następstwami całkowitego rozwiązania umowy, którym - w jego ocenie - byłoby przerwanie realizacji całego zadania budowy zbiornika Racibórz. Zdaniem NIK, rozliczeniu konsultanta z realizacji obowiązków, w szczególności dotyczących aktualizacji dokumentacji projektowej, nie sprzyjały, będące przedmiotem sporu stron ww. umowy (zawartej w języku angielskim)¹¹, rozbieżności w kwestii rozumienia obowiązków w niej ujętych.

3. Zlecenie przez RZGW w dniu 29 grudnia 2010 r. „Hydroprojekt” Sp. z o.o. w Warszawie, za cenę 13.228.670 zł brutto, wykonania aktualizacji dokumentacji projektowej zbiornika w Raciborzu i operatu wodnoprawnego (umowa nr 175/Rac/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r., z terminem jej realizacji do 20 lipca 2011 r.) bez wcześniejszego uregulowania postanowień dotyczących wykonania tej aktualizacji przez Konsultanta oraz bez uzyskania dla tych zmian wymaganej akceptacji pożyczkodawcy, tj. Banku Światowego. W konsekwencji, w marcu 2011 r., ważnymi zamówieniami RZGW na odpłatne wykonanie aktualizacji dokumentacji projektowej zbiornika Racibórz dysponowali równocześnie Konsultant (umowa z 4 listopada 2009 r.) i „Hydroprojekt” Sp. z o.o. (umowa z 29 grudnia 2010 r.).

Powyższa sytuacja jest konsekwencją niepodjęcia przez RZGW do marca 2011 r. (przez okres co najmniej 7 miesięcy) działań w celu podpisania aneksu do zawartej z Konsultantem umowy, w celu zmniejszenia zakresu rzeczowego świadczonych przez niego usług oraz wysokości należnego wynagrodzenia. RZGW nie podjęło takich działań, pomimo że zostało do tego zobligowane m.in. przez przedstawicieli Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz Biura Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu w trakcie spotkania 19 października 2010 r.

NIK zwraca uwagę, że udzielając zamówienia „Hydroprojekt” Sp. z o.o. na aktualizację dokumentacji projektowej zbiornika i operatu wodnoprawnego za kwotę 13.228.670 zł brutto, RZGW ustalił, że zamówione prace będą prowadzone w oparciu o nieprawomocną decyzję o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań realizacji zadania, wydaną 7 września 2010 r. przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Zdaniem NIK, działanie takie, wyjaśniane dążeniem do zmniejszenia występujących w tym zakresie opóźnień, stwarza poważne zagrożenie niedotrzymania terminu realizacji

¹¹ Która stanowiła, że „językiem umowy jest: angielski”

umowy przez „Hydroprojekt” Sp. z o.o., a także przekroczenia ustalonej ceny umownej. O takim zagrożeniu świadczy m.in. fakt, że złożony przez RZGW wniosek o uzyskanie decyzji w tej sprawie w 2006 r. oddalono na skutek m.in. protestów organizacji ekologicznych.

NIK ocenia negatywnie ponadto, zlecenie przez RZGW w grudniu 2010 r. „Hydroprojekt” Sp. z o.o. aktualizacji dokumentacji projektowej zbiornika Racibórz w sytuacji niedysponowania środkami finansowymi na jego pełną zapłatę. RZGW na ten cel uzyskał w dniu 28 grudnia 2010 r. dotację Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wys. 11.500 tys. zł, która pokrywała jedynie 86,9 % wartości udzielonego zamówienia. W związku z tym, w podpisanej umowie strony przewidywały, że jeżeli RZGW nie uzyska odpowiednich środków na realizację zamówienia, jego przedmiot zostanie ograniczony w sposób gwarantujący złożenie wniosku o pozwolenie na budowę zbiornika.

II. Jednocześnie NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości:

1. Przeprowadzanie, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane¹², corocznych kontroli stanu technicznego administrowanych obwałowań odcinków rzek: Kłodnicy (16,408 km) i Bytomki (17,014 km) oraz lewobrzeżnych obwałowań rzeki Odry (2,282 km). Protokoły z tych kontroli - ostatni przeprowadzono w czerwcu 2010 r. - dołączano do księzek obiektów budowlanych. Ustalenia przeglądów, a także zgłaszane przez mieszkańców i jednostki samorządu terytorialnego wnioski o realizację prac naprawczych, wykorzystywano przy ustalaniu potrzeb w zakresie utrzymania lub remontów poszczególnych obiektów.

Stwierdzono jednak, że RZGW nie przeprowadzał, wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, okresowych kontroli (co najmniej raz na 5 lat) stanu technicznego i przydatności do użytkowania administrowanych obwałowań rzek, co utrudniało rzetelną ocenę stanu technicznego obwałowań. Według danych przedstawionych przez RZGW, spośród 35,704 km administrowanych obwałowań rzek, 85,2 % znajdowało się w dobrym stanie technicznym. Z kolei dla 14,8 % obwałowań wykazywano niedostateczny stan techniczny, mogący zagrażać bezpieczeństwu, z uwagi na występujące szkody górnicze (dotyczyło to 5,284 km obwałowań rzeki Kłodnicy). Usuwanie występujących na rzekach i wałach szkód górniczych RZGW egzekwowała od kopalń prowadzących eksploatację pokładów węglowych.

¹² Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm., zwanej dalej „ustawą Prawo Budowlane”.

NIK także ocenia negatywnie nadzór RZGW nad bieżącym utrzymaniem stanu technicznego administrowanych obwałowań rzek. W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin wałów rzeki Kłodnicy stwierdzono m.in. uszkodzenia ich koron przez przemieszczający się ciężki sprzęt (koleiny), a także rosnące na skarpach odwodnych samosiejki krzewów i pojedynczych drzew, co wskazywało na brak właściwych działań konserwacyjnych.

2. Wykorzystywanie w RZGW funkcjonującego Systemu Informacji Przestrzennej Dorzecza Odry (SIPDO) w zakresie ograniczonym tylko do celów poglądowych i informacyjnych, mimo że - zgodnie z założeniami - przedmiotowy system, będący zintegrowanym narzędziem, miał służyć do koordynacji zadań realizowanych w ramach wieloletniego programu rządowego *Programu dla Odry – 2006*, związanych z modernizacją Odrzańskiego Systemu Wodnego.
3. Prawidłowy przebieg przygotowań do realizacji trzech zadań inwestycyjnych ujętych w *Programie dla Odry - 2006* pn.: „*Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej*” (w zakresie etapu I obejmującego 4 śluzy¹³); „*Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej*” (w zakresie etapu II obejmującego 2 śluzy¹⁴) oraz „*Zbiornika przeciwpowodziowego Kotlarnia na rzece Bierawce*”. Na zadania te, o planowanych nakładach 287,9 mln zł, przewidywanych do rzeczowej realizacji w latach 2011-2015 (z wyjątkiem śluzy Dzierżono, na której podjęto już roboty budowlane związane ze wzmocnieniem jej podłoża), RZGW wydatkował dotychczas 9,2 mln zł. W przypadku ww. zadań, według złożonych przez Dyrektora RZGW wyjaśnień, czynnikiem, który może spowodować zakłócenia ich realizacji jest zabezpieczenie środków z budżetu państwa i Funduszu Spójności. Uzyskanie efektów rzeczowych tych zadań nastąpić ma w latach 2014–2015.
4. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ oraz ustalonych, zarządzeniem Dyrektora RZGW, wewnętrznych zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości mniejszej od 14.000 Euro, co wykazała analiza 9 z 32 przeprowadzonych w latach 2007-2010 postępowań, dotyczących m.in.: realizacji robót budowlano-remontowych obiektów hydrotechnicznych, rozbiórek obiektów budowlanych, opracowywania dokumentacji

¹³ Śluzy: Łabędy, Dzierżono, Rudziniec i Kłodnica.

¹⁴ Śluzy Sławęcice i Nowa Wieś.

¹⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.

technicznej i operatów szacunkowych nieruchomości, świadczenia usług nadzoru geotechnicznego.

5. Terminowe sporządzenie i przesyłanie do Biura Pełnomocnika Rządu ds. Programu dla Odry 2006 oraz do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej sprawozdań kwartalnych i rocznych z realizacji zadań „Programu dla Odry-2006” oraz sprawozdań rocznych z wykorzystania środków z rezerwy budżetowej państwa na finansowanie zadań.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. *Uzyskanie akceptacji („no objection”) Banku Światowego na zwolnienie Konsultanta z obowiązku dokonania aktualizacji projektu budowlanego Zbiornika Racibórz Dolny oraz na powierzenie tego obowiązku innemu podmiotowi.*
2. *Sporządzenie aneksu do „Umowy na świadczenie usług konsultingowych” z dnia 4 listopada 2009 r., uwzględniającego zmiany zakresu obowiązków i wynagrodzenia Konsultanta, wynikające ze zlecenia aktualizacji projektu budowlanego „Hydroprojekt” Sp. z o.o. Warszawa.*
3. *Podjęcie działań w celu pozyskania środków finansowych na pełne sfinansowanie umowy zawartej z „Hydroprojekt” Sp. z o.o. Warszawa.*
4. *Zwiększenie nadzoru nad stanem technicznym obwałowań i zapewnienie właściwej ich konserwacji oraz spowodowanie usunięcia z obwałowań rzeki Kłodnicy, stwierdzonych podczas oględzin, elementów powodujących ich uszkodzenie.*
5. *Przeprowadzanie okresowych kontroli administrowanych obwałowań z częstotliwością i zakresem określoną przepisami ustawy Prawo budowlane.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 21 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.