



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.016.01.2019

Pan  
Przemysław Dac  
Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego  
Wody Polskie  
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie  
Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach  
ul. H. Sienkiewicza 2, 44 - 100 Gliwice

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/030 - Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach <sup>1</sup> , ul. H. Sienkiewicza 2, 44 - 100 Gliwice                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Pan Przemysław Dacą - Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 17 stycznia 2018 r. <sup>2</sup> .<br>Dyrektorem RZGW jest od 23 lutego 2018 r. Łukasz Lange <sup>3</sup> . Poprzednio funkcję Dyrektora RZGW pełnił Tomasz Cywiński (od 14 marca 2012 r. do 22 lutego 2018 r. <sup>4</sup> ).                                                                                                                                                                                                |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Zapewnienie środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych.<br>2. Realizacja inwestycji dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych.                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2016-2019 (do czasu zakończenia kontroli).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>5</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Katowicach                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Kontrolerzy                         | 1. Marta Florczykiewicz-Cymara, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/185/2019 z dnia 23 lipca 2019 r.<br>2. Michał Kapek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/132/2019 z 17 maja 2019 r.,<br>3. Witold Wilk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/133/2019 z 17 maja 2019 r.,<br>4. Wiesław Pietrzyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/136/2019 z 22 maja 2019 r. |

(akta kontroli str. 1-6, 2277-2278)

<sup>1</sup> Dalej: RZGW.

<sup>2</sup> Do dnia 16 stycznia 2018 r. Pełnomocnikiem ds. Organizacji Wód Polskich był Pan Mariusz Gajda Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska.

<sup>3</sup> W okresie od 23 lutego do 21 maja 2018 r. p.o. Dyrektora RZGW.

<sup>4</sup> W okresie od 14 marca 2012 r. do 1 stycznia 2018 r. p.o. Dyrektora RZGW.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą RZGW realizował wszystkie zadania inwestycyjne ujęte w dokumentach planistycznych, które uzyskały finansowanie. Spośród ośmiu projektów wymienionych w *Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*<sup>7</sup> i w *Założeniach do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030*<sup>8</sup>, w ww. okresie RZGW realizował sześć<sup>9</sup>. Dla pozostałych dwóch projektów nie uzyskano finansowania, pomimo występowania o zabezpieczenie środków na ich realizację.

W odniesieniu do projektów inwestycyjnych ujętych w DI i w *Założeniach*, nie wystąpiły przypadki, w których przygotowana dokumentacja niezbędna do realizacji inwestycji była niewykorzystana, jak również przypadki, w których bezskutecznie aplikowano o środki z Funduszu Spójności lub innego funduszu unijnego w sytuacji zamieszczenia projektów inwestycyjnych w wykazie projektów zidentyfikowanych<sup>10</sup> w ramach trybu pozakonkursowego.

Udzielanie przez RZGW zamówień publicznych przebiegło zgodnie z zachowaniem trybów i zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>11</sup>, co potwierdziły również przeprowadzone przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych z siedzibą w Warszawie<sup>12</sup> kontrole projektów dokumentów związanych z ich udzielaniem. W jednym przypadku wystąpiła jednak konieczność unieważnienia postępowania ze względu na nieprecyzyjnie sformułowane przez RZGW zapisy w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ).

RZGW dysponował niezbędną dokumentacją inwestycyjną, a wprowadzane zmiany wynikały z konieczności bieżącego aktualizowania i uszczegóławiania projektów wykonawczych oraz dostosowania zakresu prac do wymogów konserwatora zabytków.

Jako nieprawidłowość NIK wskazuje nienaliczenie kar umownych, pomimo stwierdzenia opóźnień realizacji inwestycji względem harmonogramu, wynikających z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

Z uwagi na fakt, że terminy zakończenia realizacji poddanych kontroli inwestycji zaplanowano na IV kwartał 2019 r. oraz I kwartał 2021 r., NIK odstępuje od oceny zakresu rzeczowego wykonanych robót oraz rzetelności odbiorów.

<sup>6</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>7</sup> Przyjętym uchwałą Rady Ministrów nr 201/2014 z 13 października 2014 r., dalej: Dokument Implementacyjny lub DI.

<sup>8</sup> Uchwała nr 79 Rady Ministrów z 14 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030” (M.P. poz. 711), dalej: Założenia.

<sup>9</sup> Z czego cztery - od 2018 r. - zostały przejęte z RZGW Wrocław.

<sup>10</sup> Dalej: WPZ.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm., dalej: upzp.

<sup>12</sup> Dalej: CUPT.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>13</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Zapewnienie środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych

Opis stanu faktycznego

W *Dokumencie Implementacyjnym* przyjęto, że RZGW będzie beneficjentem trzech projektów inwestycyjnych dotyczących śródlądowych dróg wodnych. Były to następujące projekty:

- 1) *Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej, etap II*, o wartości 100,0 mln zł (poz. 4 na liście projektów wodnych śródlądowych w DI),
- 2) *Modernizacja Kanału Gliwickiego - szlaku żeglownego i jego ubezpieczeń brzegowych*, o wartości 600,0 mln zł (poz. 21 na liście projektów wodnych śródlądowych w DI),
- 3) *Modernizacja Kanału Gliwickiego - urządzeń i obiektów funkcjonalnie związanych z kanałem żeglugowym*, o wartości 200,0 mln zł (poz. 23 na liście projektów wodnych śródlądowych w DI).

W wieloletnim planie inwestycyjnym RZGW na lata 2014 - 2022, sporządzonym 12 marca 2015 r., ujęto ww. projekty inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli str. 692 – 698, 730 – 732)

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2016-2019, RZGW realizował dwa projekty inwestycyjne dotyczące modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych:

- 1) *Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej, etap II*<sup>14</sup>. Projekt dotyczył modernizacji dwóch śluz: Nowa Wieś i Sławiećce. Głównym celem projektu była poprawa warunków transportu wodnego na Kanale Gliwickim poprzez zwiększenie przepustowości, poprawę efektywności, zwiększenie bezpieczeństwa ruchu oraz poprawę niezawodności działania urządzeń,
- 2) *Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej, faza II*<sup>15</sup> (ujęty w *Założeniach do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030*<sup>16</sup>). Projekt był kontynuacją inwestycji pn. *Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej (Kłodnica, Rudziniec, Dzierżno, Łabędy)*, współfinansowanej z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, a obejmował dokończenie modernizacji dwóch śluz: Dzierżno i Łabędy<sup>17</sup>. Głównym celem projektu było skrócenie o 10 minut procesu śluzowania na śluzie Dzierżno i o 7 minut na śluzie Łabędy.

<sup>13</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>14</sup> Dalej: projekt JRP6.

<sup>15</sup> Dalej: projekt JRP5.

<sup>16</sup> Uchwała nr 79 Rady Ministrów z 14 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030” (M.P. poz. 711), dalej: *Założenia*.

<sup>17</sup> W związku z niezrealizowaniem w całości do końca 2015 r. projektu inwestycyjnego dofinansowanego z POIŚ 2007-2013, projekt ten został podzielony na dwie fazy: faza pierwsza dotyczyła zrealizowanych do końca 2015 r. robót budowlanych w zakresie przebudowy, rozbudowy i remontu czterech śluz: Kłodnica, Rudziniec, Dzierżno i Łabędy (z tego śluz Kłodnica i Rudziniec zrealizowano w 100%), a faza druga dotyczyła dokończenia modernizacji śluz Dzierżno i Łabędy, dofinansowana z POIŚ 2014-2020. Niezrealizowanie projektu do końca 2015 r. wynikało z faktu, że wykonawca pozostawał w zwłoce

Wnioski o dofinansowanie dla ww. projektów złożono w CUPT (Instytucji Pośredniczącej).

Wniosek o dofinansowanie projektu JRP6 złożono 26 lipca 2016 r. (w WPZ przedmiotowy projekt został zamieszczony 30 czerwca 2016 r.). W wyniku analizy dokumentacji, CUPT pismem z 5 października 2016 r. przesłał uwagi i wyznaczył termin<sup>18</sup> na złożenie poprawionego wniosku. Pismem z 21 października 2016 r. RZGW przekazał poprawiony wniosek uwzględniający uwagi wniesione przez CUPT. Następnie, pismem z 2 grudnia 2016 r. CUPT sformułował kolejne uwagi, które zostały uwzględnione w poprawionej dokumentacji, przesłanej pismem z 16 grudnia 2016 r. W dniu 20 grudnia 2016 r. CUPT zawarł z RZGW umowę o dofinansowanie, zgodnie z którą całkowity koszt projektu określono na kwotę 110 120,7 tys. zł (wydatki kwalifikowalne w tej samej kwocie), z tego dofinansowanie z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020<sup>19</sup> 93 602,6 tys. zł i z budżetu państwa 16 518,1 tys. zł, a termin zakończenia realizacji projektu ustalono na IV kwartał 2020 r. W aneksie do umowy o dofinansowanie, zawartym 23 marca 2018 r., całkowity koszt realizacji projektu określono na kwotę 72 336,7 tys. zł (wydatki kwalifikowalne w tej samej kwocie), z tego dofinansowanie z POIiŚ 61 486,2 tys. zł i z budżetu państwa 10 850,5 tys. zł. Termin zakończenia realizacji projektu ustalono na I kwartał 2021 r. Główną przyczyną zmniejszenia o kwotę 37 784,0 tys. zł całkowitego kosztu realizacji projektu, jak wskazał Dyrektor RZGW, była mała podaż robót branży hydrotechnicznej na rynku zamówień w 2017 r. Stąd pojawiła się duża konkurencja firm wykonawczych, co skutkowało niższymi cenami złożonych ofert w stosunku do wartości robót określonych wg kosztorysów inwestorskich. Natomiast przesunięcie terminu zakończenia realizacji projektu o jeden kwartał wynikało z przedłużenia procedury przetargowej na wykonawcę robót budowlanych z uwagi na dużą liczbę pytań oferentów i wniesione odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej dwóch oferentów, którzy oprotowali wybór wykonawcy zamówienia.

Wniosek o dofinansowanie projektu JRP5 złożono 11 lutego 2016 r. (w WPZ projekt ten został zamieszczony 13 kwietnia 2016 r.). W wyniku analizy dokumentacji, CUPT tego samego dnia przesłał uwagi do wniosku. Następnego dnia, tj. 12 lutego 2016 r., RZGW przesłał wniosek o dofinansowanie uwzględniający uwagi wniesione przez CUPT. W dniu 23 marca 2016 r. CUPT zawarł z RZGW umowę o dofinansowanie. Całkowity koszt projektu określono na kwotę 50 528,7 tys. zł (wydatki kwalifikowalne w kwocie 47 962,8 tys. zł), z tego dofinansowanie z POIiŚ 40 768,4 tys. zł, a z budżetu państwa 9 760,3 tys. zł. Termin zakończenia realizacji projektu ustalono na II kwartał 2017 r. W aneksie do umowy o dofinansowanie, zawartym 12 kwietnia 2017 r. ustalono, że całkowity koszt projektu nie ulega zmianie, natomiast wydatki kwalifikowalne stanowią kwotę 48 684,5 tys. zł (wzrost o 721,7 tys. zł), z tego dofinansowanie z POIiŚ 41 381,8 tys. zł. Termin zakończenia realizacji projektu określono na IV kwartał 2018 r. (przedłużono o sześć kwartałów). Następnie, aneksem do umowy o dofinansowanie, zawartym 23 marca 2018 r., zmniejszono wydatki kwalifikowalne do kwoty 44 734,5 tys. zł (spadek o 3 950,0 tys. zł, przy czym całkowity koszt projektu nie uległ zmianie). Dofinansowanie projektu z POIiŚ stanowiło kwotę 38 024,3 tys. zł, a z budżetu państwa 12 504,4 tys. zł. Termin zakończenia realizacji projektu ustalono na IV kwartał 2019 r. (przedłużono o kolejne cztery kwartały). W zakresie zmniejszenia wydatków kwalifikowalnych w porównaniu do kwoty wynikającej z umowy

---

z wykonaniem robót budowlanych służy Dzierżno i Łabędę, pomimo przesunięcia terminów zakończenia robót, w związku z czym RZGW odstąpiło od umów zawartych z wykonawcą.

<sup>18</sup> Dzień 21 października 2016 r.

<sup>19</sup> Dalej: POIiŚ.

o dofinansowanie oraz przedłużenia terminu zakończenia realizacji projektu o sześć kwartałów, Dyrektor RZGW wyjaśnił, że główną przyczyną zmniejszenia tych wydatków było naliczenie kar umownych w związku ze złożonymi oświadczeniami o odstąpieniu od dwóch umów na roboty budowlane, które następnie potrącono z wierzytelnościami z tytułu wynagrodzenia za roboty budowlane. Potrącone wierzytelności zostały przekazane na dochody budżetu państwa jako wydatki niekwalifikowalne. Odnośnie wydłużenia terminu realizacji projektu wskazał, że w związku ze złożonymi oświadczeniami o odstąpieniu od umów konieczne było ponowne przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w celu wyboru nowego wykonawcy na dokończenie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 748 – 1156)

Pozostałe dwa projekty inwestycyjne, ujęte w DI (poz. 21 i 23), nie były realizowane. Dla tych projektów nie opracowano studium wykonalności, nie uzyskano również decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla tych przedsięwzięć. Jak wyjaśnił Dyrektor RZGW, wynikało to z niezapewnienia środków finansowych. Wskazać należy, że RZGW przy planowaniu budżetu na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. występował do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (tj. dysponenta wyższego stopnia środków publicznych) o zabezpieczenie środków na realizację przedmiotowych inwestycji, w tym przygotowanie niezbędnej dokumentacji<sup>20</sup>. RZGW podejmował również działania mające na celu wpisanie projektów inwestycyjnych do WPZ, i tak: pismem z 28 sierpnia 2015 r. RZGW przekazał do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (Instytucji Zarządzającej) fiszki zgłoszeniowe obejmujące trzy projekty inwestycyjne ujęte w DI (tj. wszystkie projekty wodne śródlądowe wskazane w DI dotyczące RZGW). Jednak tylko jeden z nich został zamieszczony w WPZ. W piśmie Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej<sup>21</sup> z 13 maja 2016 r., skierowanym do Ministerstwa Rozwoju, wskazano, że Departament Żeglugi Śródlądowej w MG MiŻŚ wraz z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej „dokonał oceny projektów ujętych w DI na pozycjach od 1 do 8, czyli projektów mogących potencjalnie otrzymać dofinansowanie w ramach działania 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 przy dostępnej alokacji”.

Ponadto, w wyniku wprowadzonych w 2018 r. zmian organizacyjnych, RZGW przejął do realizacji od RZGW we Wrocławiu nw. projekty inwestycyjne, ujęte w DI: [1] *Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław – woj. opolskie, etap I (Januszkowice, Wróblin, Zwanowice)*<sup>22</sup>, [2] *Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław – woj. opolskie, etap II (Krępna, Groszowice, Dobrzeń)*<sup>23</sup>, [3] *Modernizacja trzech długich śluz pociągowych z ich awanportami i sterowniami na stopniach wodnych: Januszkowice, Krapkowice i Opole oraz rewitalizacja śluz krótkich dla ciągłości żeglugi śródlądowej - przystosowanie Odry do III klasy drogi wodnej*<sup>24</sup>, [4] *Budowa jazu kłapowego na stopniu wodnym Ujście Nysy w km 180,50 rzeki Odry z uwzględnieniem obiektów towarzyszących*<sup>25</sup>.

W związku z tym, że prace związane z przygotowaniem i zapewnieniem finansowania tych inwestycji prowadził RZGW we Wrocławiu, niniejszą kontrolą NIK objęto dwa projekty inwestycyjne w całości realizowane przez RZGW, tj. pierwszy *Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW*

<sup>20</sup> Pisma znak: EE-320/46/15/aż/11316 z 17 czerwca 2015 r., EE-320/64/15/aż/14558 z 30 lipca 2015 r., EE-320/66/16/jj/113496 z 19 lipca 2016 r., EE-320/51/17/jj/10915 z 2 czerwca 2017 r., EE-320/65/17/jj/13914 z 14 lipca 2017 r.

<sup>21</sup> Dalej: MG MiŻŚ.

<sup>22</sup> Pozycja 6 na liście projektów wodnych śródlądowych w DI, w dalszej części określane skrótem JRP1.

<sup>23</sup> Pozycja 6 na liście projektów wodnych śródlądowych w DI. W dalszej części określane skrótem JRP2.

<sup>24</sup> Pozycja 8 na liście projektów wodnych śródlądowych w DI. W dalszej części określane skrótem JRP4.

<sup>25</sup> Pozycja 9 na liście projektów wodnych śródlądowych w DI. W dalszej części określane skrótem JRP3.

*Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej, etap II (JRP6); oraz drugi Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej, faza II (JRP5).*

(dowód: akta kontroli str. 13, 692 – 725, 1184 – 1209, 1219 – 1244, 1294 – 1300, 1441 – 1461, 1558 – 1564, )

W zakresie określenia kosztów realizacji projektów inwestycyjnych ujętych w DI Zastępca Dyrektora RZGW wskazała, że koszty realizacji nw. inwestycji wynosiły:

- 100,0 mln zł - *Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej - Etap II.* Ustalono w oparciu o studium wykonalności z 2009 r., kosztorysy inwestorskie z 2011 r. uwzględniające zmiany cen, szacowane koszty zarządzania projektem (koszty inżyniera projektu, nadzór autorski) i planowaną rezerwę na roboty nieprzewidziane;
- 200,0 mln zł - *Modernizacja Kanału Gliwickiego - urządzeń i obiektów funkcjonalnie związanych z kanałem żegludowym.* Oszacowano w oparciu o koszty robót na innych obiektach budowlanych;
- 600,0 mln zł - *Modernizacja Kanału Gliwickiego - szlaku żeglownego i jego ubezpieczeń brzegowych.* Ustalono w oparciu o wycenę (kalkulację szacunkową) wykonania nowych ubezpieczeń brzegowych kanału<sup>26</sup>.

Dodała, że wg opracowania *Koncepcja naprawy i modernizacji Kanału Gliwickiego wraz z analizą wariantów i ich kosztów*<sup>27</sup> koszty inwestycji *Modernizacja Kanału Gliwickiego - urządzeń i obiektów funkcjonalnie związanych z kanałem żegludowym* określono na kwotę 222,0 mln zł, a inwestycji *Modernizacja Kanału Gliwickiego - szlaku żeglownego i jego ubezpieczeń brzegowych* na kwotę 713,5 mln zł (Dyrektor RZGW wyjaśnił, że rozbieżności w określeniu kosztu realizacji projektu w kwocie 113,5 mln zł, wynikały z uzyskania, w toku opracowania *Koncepcji*, większej wiedzy w zakresie potrzeb, rodzaju i zakresu robót naprawczych i modernizacyjnych Kanału Gliwickiego, oparcia wyceny projektu o wykonany geodezyjnie obmiar robót, a także z przyjęcia droższej technologii przygotowania osadów do transportu).

(dowód: akta kontroli str. 1148 – 1156, 1157 – 1163, 1592 – 1627)

W odniesieniu do projektów inwestycyjnych ujętych w DI i w Założeniach, nie wystąpiły przypadki, w których przygotowana dokumentacja konieczna do realizacji inwestycji była niewykorzystana, jak również przypadki, w których bezskutecznie aplikowano o środki z Funduszu Spójności lub innego funduszu unijnego w sytuacji zamieszczenia projektów inwestycyjnych w WPZ w ramach trybu pozakonkursowego. Zastępca Dyrektora RZGW wskazała, że od przyjęcia DI przez Radę Ministrów, żadna instytucja nie ogłosiła konkursu ani nie ustanowiła programu, z którego byłaby możliwość uzyskania środków na realizację zadań inwestycyjnych ujętych w DI.

(dowód: akta kontroli str. 1157 – 1163)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

RZGW podejmował działania mające na celu zapewnienie środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych. Przygotowane i złożone w CUPT wnioski o dofinansowanie projektów zamieszczonych w WPZ zapewniły RZGW finansowanie tych projektów z POIiŚ.

<sup>26</sup> Kalkulację szacunkową modernizacji 1,0 mb Kanału Gliwickiego sporządził pracownik RZGW w grudniu 2011 r. Zgodnie z tą kalkulacją łączny koszt modernizacji 1,0 mb stanowił kwotę 15,4 tys. zł.

<sup>27</sup> Opracowanie wykonane przez podmiot zewnętrzny w listopadzie 2015 r.

## 2. Realizacja inwestycji dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych

### 2.1. Przygotowanie do realizacji zadań inwestycyjnych wyszczególnionych w planach RZGW

Opis stanu faktycznego

Poddane kontroli NIK dwa projekty dotyczące modernizacji śródlądowych dróg wodnych, zgodnie z treścią zawartą w Załącznikach nr 1 do Zarządzeń Dyrektora RZGW Nr 9/2018 i Nr 10/2018 z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie działania Jednostki Realizującej Projekt, realizowane były przez:

- Jednostkę Realizującą Projekt „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej. Faza II” z oznaczeniem organizacyjnym JRP5;
- Jednostkę Realizującą Projekt „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej. Etap II” z oznaczeniem organizacyjnym JRP6

W związku z §1 pkt 1 obydwu ww. Zarządzeń „(...) wykonywanie wszystkich zadań związanych z wdrażaniem i realizacją zagadnień objętych Projektem” powierzono osobom zatrudnionym w dwóch ww. jednostkach organizacyjnych RZGW.

(akta kontroli str. 2199-2206)

Kompletną dokumentację projektową, na podstawie której RZGW mógł ubiegać się o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, opracowano dla pięciu projektów: JRP1, JRP2, JRP4, JRP5 i JRP6. W jednym przypadku – projekt JRP3 – dokumentacja projektowa znajdowała się w chwili kontroli w trakcie opracowania i weryfikacji. Dla pozostałych dwóch projektów, które ujęte były w DI w poz. 21 i 23, RZGW nie opracował na dzień kontroli dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 699-725, 1974)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że przyczyną braku dokumentacji projektowej umożliwiającej ubieganie się o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji wymienionych w DI w pkt 21 i 23 był brak dofinansowania<sup>28</sup>. W przypadku JRP3 dokumentacja projektowa znajdowała się w fazie opracowywania i weryfikacji. Zdaniem Dyrektora, na tym etapie zaawansowania termin jej wykonania nie zagrażał terminowi uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

(akta kontroli str. 1865-1866, 1875)

Badania modelowe dla budowli piętrzących wykonane zostały tylko dla stopnia wodnego Ujście Nysy w km 180+500 (dot. projektu JRP3), który został zakwalifikowany do II klasy budowli hydrotechnicznej, co wynikało z wymogów określonych w § 78 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie<sup>29</sup>. Zakres przeprowadzonych badań obejmował:

- badania modelowe dla stopnia wodnego Ujście Nysy w km 180+500 (579+270 km obiektu istniejącego) rzeki Odry, z uwzględnieniem wpływu stopnia wodnego Zawada zlokalizowanego powyżej w km 174+850 oraz stopnia wodnego Zwanowice w km 184+160 zlokalizowanego poniżej. Celem badania było określenie poprawności przyjętych rozwiązań konstrukcyjnych jazu oraz budowli

<sup>28</sup> Co szczegółowo zostało opisane w rozdz. 1, na str. 5 i 6 niniejszego wystąpienia.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 86, poz. 579



towarzyszących ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na żeglugę i eksploatację stopnia wodnego;

- badania modelowe awarii zamknięć klapowych dla stopnia wodnego Ujście Nysy w km 180+500 (579+270, km obiektu istniejącego) rzeki Odry, z uwzględnieniem wpływu stopnia wodnego Zawada zlokalizowanego powyżej w km 174+850 oraz stopnia wodnego Zwanowice w km 184+160 zlokalizowanego poniżej. Celem opracowania było określenie wielkości i zasięgu fali powodziowej po awarii zamknięć jazu;
- badania modelowe przebiegu i zasięgu fali wezbraniowej wywołanej zniszczeniem lub uszkodzeniem tej budowli zgodnie z §24 ust. 2 wyżej przywołanego rozporządzenia;
- opracowanie planu ewakuacji ludzi i mienia na wypadek zagrożenia katastrofą budowlaną.

(akta kontroli str. 1865-1866, 1875-1876, 1882-1895)

W przypadku pozostałych budowli piętrzących ww. badań nie przeprowadzono, co Dyrektor uzasadnił tym, że „(...) inwestycje nie wymagały przeprowadzenia badań hydrologicznych dla ustalenia potrzeb przebudowy urządzeń przeciwpowodziowych na danym odcinku rzeki. Takie było stanowisko zarówno Projektanta jak i Inwestora, bowiem przebudowa jazów, realizowana zarówno w etapie I jak i w etapie II, dotyczy istniejących, kilkudziesięcioletnich obiektów hydrotechnicznych i polega głównie na wymianie ich zamknięć piętrzących z konstrukcji sektorowych na klapowe. Nie ulegnie zatem zmianie lokalizacja tych obiektów ani warunki gospodarowania wodą na przebudowanych jazach, tj. założony na tych jazach poziom spiętrzenia rzeki, wynikający z wydanych pozwoleń wodnoprawnych, a także nie zmienią się warunki i wielkości przepływów w Odrze”.

(akta kontroli str. 2207-2209)

Kompletną i aktualną dokumentację inwestycyjną (w tym m.in. studia wykonalności, decyzje środowiskowe, pozwolenia wodnoprawne, pozwolenia na budowę) RZGW posiadał dla wszystkich inwestycji pozostających w trakcie realizacji (dot. projektów JRP1, JRP5 i JRP6).

Dla projektów JRP2, JRP3 i JRP4, będąca w posiadaniu RZGW dokumentacja inwestycyjna była niekompletna (znajdowała się w fazie przygotowania lub przyjęte przez RZGW terminy jej uzyskania przewidziano na III i IV kwartał 2019 r. oraz rok 2020), i tak w poszczególnych przypadkach:

- JRP2 - pozwolenia wodnoprawne znajdowały się na etapie przygotowania, pomimo tego, że przyjęty przez RZGW termin ich uzyskania upłynął w dniu 24 września 2018 r. Uzyskanie pozwolenia na budowę przewidziano na październik 2019 r.;
- JRP3 – decyzja środowiskowa oraz studium wykonalności znajdowały się na etapie przygotowania i weryfikacji, pomimo tego, że przyjęty przez RZGW termin ich uzyskania upłynął w maju 2019 r. Uzyskanie pozwoleń wodnoprawnego i na budowę zaplanowano kolejno na grudzień 2019 r. i marzec 2020 r.;
- JRP4 - pozwolenie wodnoprawne znajdowało się na etapie przygotowania (ostateczny termin upływa we wrześniu 2019 r.), a uzyskanie pozwolenia na budowę przewidziano na wrzesień, październik i grudzień 2019 r.

Dla projektów, których RZGW - pomimo ich wpisania do DI – nie realizował, dokumentacja inwestycyjna nie została opracowana.

(akta kontroli str. 699-725, 2122 – 2176, 2177 - 2198)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że w przypadku projektów nierealizowanych, dokumentacja inwestycyjna (w tym studium wykonalności, decyzje środowiskowe, pozwolenia wodnoprawne i pozwolenia na budowę) nie zostały uzyskane z powodu braku środków finansowych na realizację tych zadań.

W sprawie dotyczącej opóźnień w pozyskiwaniu niektórych dokumentów, Dyrektor podał, że w przypadku projektu:

- JRP2 - główną przyczyną powstałych opóźnień było wejście w życie nowej ustawy Prawo Wodne, które nastąpiło na przełomie lat 2017/2018. Spowodowało to powstanie nowego podejścia do wydawanych decyzji, które stały się o wiele bardziej szczegółowe, stąd wnioski wymagały kilkukrotnych uzupełnień. Zaznaczył przy tym, że dotyczyło to przedłużającej się procedury uzyskiwania decyzji lokalizacyjnej, a także uzupełniania braków we wniosku zgłoszonych przez organ wydający pozwolenie wodnoprawne;
- JRP3 – główną przyczyną nieuzyskania decyzji środowiskowej w terminie była przedłużająca się procedura administracyjna, wynikająca z różnicy stanowisk w zakresie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Zdaniem Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Opolu nie istniała potrzeba przeprowadzania takiej oceny, natomiast wg Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – odwrotnie. W związku z powyższym, uruchomiona została procedura oceny oddziaływania na środowisko, w efekcie której w dniu 22 lipca 2019 r. wydano stosowną decyzję.

Odnosnie opóźnienia w opracowaniu studium wykonalności Dyrektor wyjaśnił, że było to spowodowane koniecznością *uspójnienia* założeń i metodyki, tzn. przyjęcia wspólnej analizy ekonomicznej uwzględniającej wszystkie projekty planowane do realizacji na Odrzańskiej Drodze Wodnej, które mają wpływ na osiągnięcie III klasy drogi wodnej. W celu spełnienia tego wymogu (wskazanego przez CUPIT) KZGW podjęło decyzję o opracowaniu jednolitej dokumentacji dla projektów planowanych do dofinansowania z POIiŚ (realizowanych przez RZGW Szczecin, RZGW Wrocław i RZGW Gliwice), co w efekcie wpłynęło na opóźnienie opracowania studium.

(akta kontroli str. 1865-1874, 1877-1881)

Z ośmiu projektów ujętych w rządowych dokumentach programowych (w tym siedem w DI i jeden w *Założeniach*), w okresie objętym kontrolą, RZGW realizował trzy (w tym dwa z DI i jeden z *Założeń*), które dotyczyły siedmiu zadań inwestycyjnych, tj.:

- 1) modernizacja dwóch śluz: Nowa Wieś i Sławęcice – zadania realizowane w ramach projektu *Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej, etap II* (poz. nr 4 w DI);
- 2) dokończenie modernizacji dwóch śluz: Dzierżno i Łabędy - zadania realizowane w ramach projektu *Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej, faza II* (ujęty w *Założeniach*);
- 3) modernizacja trzech jazów odrzańskich: *Januszkowice, Wróblin i Zwanowice* - zadania realizowane w ramach projektu *Modernizacja jazów*

*odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław – woj. opolskie, etap I (poz. nr 6 w DI)<sup>30</sup>.*

Ponadto, trzy projekty z DI, które RZGW przejęło w 2018 r., tj.:

- 1) *Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław – woj. opolskie, etap II Krępna, Groszowice i Dobrzeń (poz. nr 6 w DI);*
- 2) *Modernizacja trzech długich śluz pociągowych z ich awanportami i sterowniami na stopniach wodnych: Januszkowice, Krapkowice i Opole oraz rewitalizacja śluz krótkich dla ciągłości żeglugi śródlądowej – przystosowanie Odry do III klasy drogi wodnej (poz. nr 8 w DI);*
- 3) *Budowa jazu klapowego na stopniu wodnym Ujście Nysy w km 180,50 rzeki Odry z uwzględnieniem obiektów towarzyszących (poz. nr 9 w DI),*

znajdowały się na etapie przygotowania i kompletowania niezbędnej dokumentacji inwestycyjnej i technicznej.

Pozostałych dwóch projektów ujętych w z DI, tj.:

- 1) *Modernizacja Kanału Gliwickiego – szlaku żeglownego i jego ubezpieczeń brzegowych (poz. nr 21 w DI);*
- 2) *Modernizacja Kanału Gliwickiego – urządzeń i obiektów funkcjonalnie związanych z kanałem żeglugowym (poz. nr 23 w DI),*

w latach 2016-2019 nie realizowano<sup>31</sup>.

(akta kontroli str. 692-698, 699-725)

Analiza terminowości rozpoczęcia/wykonania poszczególnych etapów inwestycji określonych w DI, które RZGW realizował w okresie objętym kontrolą<sup>32</sup>, wykazała różnice w porównaniu do założeń przyjętych w tym dokumencie, i tak w przypadku:

- JRP1, trzy z czterech terminów określonych w DI zostały przekroczone, tj. opracowania/uaktualnienia studium wykonalności o 19 miesięcy<sup>33</sup>, ogłoszenia pierwszego przetargu o osiem miesięcy<sup>34</sup>, a planowany termin zakończenia robót wydłużono o prawie 12 miesięcy<sup>35</sup>;
- JRP2, dwa z czterech terminów określonych w DI zostały przekroczone, tj. opracowania/uaktualnienia studium wykonalności o jeden miesiąc<sup>36</sup>, a uzyskania decyzji środowiskowych o osiem i o dziewięć miesięcy<sup>37</sup>. Pozostałe dwa terminy określone w DI upłynęły z końcem 2019 r. (ogłoszenie pierwszego przetargu na roboty budowlane) oraz 2022 r. (zakończenie robót);
- JRP3, trzy z czterech terminów określonych w DI zostały przekroczone, tj. opracowania/uaktualnienia studium wykonalności o 18 miesięcy<sup>38</sup>, uzyskania decyzji środowiskowej o ponad 30 miesięcy<sup>39</sup>, a ogłoszenia pierwszego

<sup>30</sup> Projekt przejęty przez RZGW Gliwice od dn. 1 stycznia 2018 r. (co opisano w rozdz. 1).

<sup>31</sup> Przyczyny braku realizacji tych projektów opisane zostały w rozdz. 1.

<sup>32</sup> Dotyczy dwóch projektów będących w fazie realizacji robót budowlanych (JRP1 i JRP6) oraz trzech pozostających w fazie przygotowania (JRP2, JRP3 i JRP4). Należy jednak zwrócić uwagę, że cztery z tych projektów (JRP1, JRP2, JRP3 i JRP4) RZGW przejęło do realizacji dopiero od stycznia 2018 r.

<sup>33</sup> Wg DI studium powinno być opracowane do końca 3-go kwartału 2015 r., a faktycznie zostało opracowane w maju 2017 r.

<sup>34</sup> Wg DI ogłoszenie pierwszego przetargu miało mieć miejsce w terminie do końca 4-tego kwartału 2015 r., a faktycznie nastąpiło w dn. 1 września 2016 r.

<sup>35</sup> Wg DI zakończenie robót miało nastąpić w terminie do końca 4-tego kwartału 2019 r., natomiast faktycznie wyznaczono go na dzień 29 stycznia 2021 r.

<sup>36</sup> Wg DI studium powinno być opracowane do końca 2018 r., a faktycznie zostało opracowane w styczniu 2019 r.

<sup>37</sup> Wg DI uzyskanie decyzji środowiskowych powinno nastąpić do końca 2017 r., a faktycznie uzyskano je w sierpniu i wrześniu 2018 r.

<sup>38</sup> Wg DI studium powinno być opracowane do końca 2017 r., a faktycznie zostało opracowane w dn. 30 czerwca 2019 r.

<sup>39</sup> Wg DI uzyskanie decyzji środowiskowej powinno nastąpić do końca 2016 r., a faktycznie uzyskano je w dn. 22 lipca 2019 r.

przetargu na roboty budowlane o co najmniej siedem miesięcy (licząc do dnia kontroli)<sup>40</sup>. Termin zakończenia robót nie został przez RZGW określony, natomiast wg DI upływie z końcem roku 2022;

- JRP4, trzy z czterech terminów określonych w DI zostały przekroczone, tj. opracowania/uaktualnienia studium wykonalności o 13 miesięcy<sup>41</sup>, uzyskania decyzji środowiskowych o 14, 16 i 18 miesięcy<sup>42</sup>, a ogłoszenia pierwszego przetargu na roboty budowlane o co najmniej siedem miesięcy<sup>43</sup>. Termin zakończenia robót nie został przez RZGW określony, natomiast wg DI upływie z końcem roku 2021;
- JRP6, trzy z czterech terminów określonych w DI zostały przekroczone, tj. opracowania/uaktualnienia studium wykonalności o sześć miesięcy<sup>44</sup>, ogłoszenia pierwszego przetargu o ponad dwa miesiące<sup>45</sup>, a planowany termin zakończenia robót wydłużono o 18 miesięcy<sup>46</sup>.

Z wyjątkiem JRP6, wszystkie pozostałe ww. projekty do końca 2017 r. były realizowane przez RZGW Wrocław, w związku z czym odpowiedzialność RZGW za powstałe opóźnienia dotyczy jedynie tych etapów (działań) które miały miejsce od 2018 r.

(akta kontroli str. 1896)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że przyczynami stwierdzonych opóźnień były:

- brak decyzji o finansowaniu Projektu, a konkretnie brak zatwierdzenia w odpowiednim czasie listy śródlądowych projektów transportowych, gwarantującej zgodę na realizację inwestycji. Dyrektor poinformował, że „W dniu 07.06.2016 r. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej przygotowało propozycję listy projektów śródlądowych, którą ostatecznie w dniu 30.06.2016 r. Ministerstwo Rozwoju zatwierdziło i opublikowało (przedmiotowy projekt w poz. 277 w załączniku 5 Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych POIiS 2014-2020), co dało „zielone światło” dla inwestycji i możliwość ogłoszenia postępowań przetargowych na wybór wykonawcy robót, Inżyniera Projektu i obsługę geodezyjną inwestycji”. Jak zaznaczył „Powyższe fakty spowodowały, że zaplanowana w Dokumencie Implementacyjnym data IV kwartał 2015 r., jako data ogłoszenia przetargu, musiała ulec przesunięciu o blisko rok” – dot. przesunięcia daty zakończenia realizacji inwestycji JRP1;
- konieczność weryfikacji przekazanej przez Wykonawcę dokumentacji. Dyrektor poinformował, że opracowanie zostało przekazane Zamawiającemu w dniu 24 grudnia 2018 r. (tj. w terminie), natomiast w związku z koniecznością weryfikacji przekazanej dokumentacji (wykonanej w ciągu 7 dni), obowiązkiem Wykonawcy było naniesienie stosownych poprawek i uzupełnień, co ostatecznie skutkowało przekazaniem poprawionego i kompletnego opracowania w dniu

<sup>40</sup> Do dnia kontroli RZGW nie ogłosiło pierwszego przetargu na roboty budowlane, podczas gdy zgodnie z DI miało to mieć miejsce w terminie do końca 2018 r.

<sup>41</sup> Wg DI studium powinno być opracowane do końca 2017 r., a faktycznie zostało opracowane w lutym 2019 r.

<sup>42</sup> Wg DI uzyskanie decyzji środowiskowych powinno nastąpić do końca 2016 r., a faktycznie uzyskano je w marcu, maju i lipcu 2019 r.

<sup>43</sup> Do dnia kontroli RZGW nie ogłosiło pierwszego przetargu na roboty budowlane, podczas gdy zgodnie z DI miało to mieć miejsce w terminie do końca 2018 r.

<sup>44</sup> Wg DI studium powinno być opracowane do końca 2015 r., a faktycznie zostało opracowane w lipcu 2016 r.

<sup>45</sup> Wg DI ogłoszenie pierwszego przetargu miało mieć miejsce w terminie do końca 2016 r., a faktycznie nastąpiło w dniu 16 marca 2017 r.

<sup>46</sup> Wg DI zakończenie robót miało nastąpić w terminie do końca 2-go kwartału 2019 r., natomiast faktycznie wyznaczono go na dzień 17 stycznia 2021 r.

1 lutego 2019 r. – dot. opóźnienia w opracowaniu/uaktualnieniu studium wykonalności dla JRP2;

- braki kadrowe, przedłużająca się procedura uzyskania decyzji środowiskowych, zmiany przepisów prawa oraz niedysponowanie nieruchomościami na cele budowlane. Dyrektor wyjaśnił, że „Brak niezbędnej ilości specjalistów branży hydrotechnicznej uniemożliwia sprawną weryfikację dokumentacji technicznej, specyfikacji technicznych oraz kosztorysów i przedmiarów robót, a tym samym powoduje przesuwanie terminów ogłaszania poszczególnych przetargów, co komplikuje cały proces przygotowania Projektu”. Ponadto wskazał, że „W dniu 13.07.2018 r. został złożony wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do Wójta Gminy Popielów. W dniu 08.03.2019 r. zakończyły się konsultacje społeczne. W dniu 22.07.2019 r. została wydana decyzja środowiskowa. Po uprawomocnieniu decyzji możliwe jest złożenie wniosku o uzyskanie decyzji wodnoprawnej i w dalszej fazie pozwolenia na budowę. Uzyskanie decyzji warunkuje również złożenie wniosku o dofinansowanie do CUP” – dot. przesunięcia dat ogłoszenia przetargów na roboty budowlane przy JRP3 i JRP4;
- opóźnione podpisanie umowy o dofinansowanie z CUP oraz wydłużona procedura przetargowa na wykonawcę robót budowlanych. Dyrektor wyjaśnił, że rozpoczęcie procedury przetargowej na roboty budowlane było możliwe dopiero po podpisaniu - w dniu 20 grudnia 2016 r. - umowy o dofinansowanie. Zaznaczył również, że na powstałe opóźnienia miała wpływ również przedłużająca się na skutek dużej liczby zadanych pytań przez potencjalnych oferentów, procedura przetargowa przy JRP6.

W sprawie dotyczącej opóźnionego opracowania/uaktualnienia studium wykonalności dla JRP6 Dyrektor wyjaśnił, że opracowanie to zostało wykonane w terminie, natomiast „W wyniku ponownej analizy przez Zamawiającego wniosku o dofinansowanie na etapie składania go do CUP, zaszła konieczność dokonania zmian (...)”. Zakres tych zmian wynikał ze zmiany harmonogramu realizacji inwestycji, oraz kosztów realizacji inwestycji. W związku z powyższym, autor studium dokonał bezpłatnej poprawy opracowania i w lipcu 2016 r., przekazał uaktualnioną/zmienioną wersję Zamawiającemu.

(akta kontroli str. 2207-2208, 2210-2213)

## 2.2. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą RZGW<sup>47</sup> w ramach dwóch projektów realizował cztery zadania inwestycyjne dotyczące modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych<sup>48</sup>, i tak:

- 1) W ramach projektu pn. „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej - Faza II”<sup>49</sup>, realizowano dwa zadania, tj.: Przebudowę, rozbudowę i remont śluzy Łabędy gdzie stan zaawansowania prac na dzień 30 czerwca 2019 r. wynosił 88% i Przebudowę, rozbudowę i remont śluzy Dzierżno gdzie stan zaawansowania prac na dzień 30 czerwca 2019 r. wynosił 90 %. Termin zakończenia ww. prac inwestor ustalił na listopad 2019 r.

(akta kontroli str. 642-650)

<sup>47</sup> Zwany dalej „Zamawiającym”.

<sup>48</sup> Inwestycje realizowane w okresie objętym kontrolą niezależnie od daty ich rozpoczęcia oraz planowanego zakończenia.

<sup>49</sup> Zwane dalej „Projektem nr 5”, lub JRP 5”.

Dla realizacji zadań w ramach ww. projektu, RZGW przeprowadziło pięć postępowań w ramach zamówień publicznych, na wykonanie robót budowlanych, tj.:

- Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na „Przebudowę, rozbudowę i remont śluzy Dzierżno” w ramach przedsięwzięcia „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice — przystosowanie do III klasy drogi wodnej, faza II”, wartość udzielonego zamówienia wynosiła 8 742 434 zł brutto<sup>50</sup>;
- Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na „Przebudowę, rozbudowę i remont śluzy Dzierżno” w ramach przedsięwzięcia „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice — przystosowanie do III klasy drogi wodnej, faza II”. Przetarg został unieważniony na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 upzp z powodu braku ofert<sup>51</sup>;
- Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na „Przebudowę, rozbudowę i remont śluzy Łabędy” w ramach przedsięwzięcia „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice — przystosowanie do III klasy drogi wodnej, faza II”, wartość udzielonego zamówienia wynosiła 10 386 777, 78 zł brutto<sup>52</sup>;
- Postępowanie w trybie zamówienie z wolnej ręki na wykonanie robót zabezpieczających, mających na celu dokończenie montażu łożyskowania segmentu i napędu mimośrodowo segmentu komory północnej wraz z zabezpieczeniem antykorozyjnym remontowanych elementów dla zadania „Przebudowa, rozbudowa i remont śluzy Dzierżno w ramach przedsięwzięcia Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej”, wartość udzielonego zamówienia wynosiła 17 010 zł brutto<sup>53</sup>;
- Postępowanie w trybie zamówienie z wolnej ręki na wykonanie robót zabezpieczających mających na celu dokończenie montażu części mechanicznej napędu segmentu poz. 1 A dla zadania „Przebudowa, rozbudowa i remont śluzy Dzierżno w ramach przedsięwzięcia Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice — przystosowanie do III klasy drogi wodnej”, wartość udzielonego zamówienia wynosiła 200 040 zł brutto<sup>54</sup>.

(akta kontroli str. 13-173, 399-532, 651-653)

- 2) W ramach projektu pn. „Modernizacja śluz odrzańskich na kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej Etap II”<sup>55</sup>, realizowano dwa odrębne zadania, tj.: Modernizacja śluzy Sławęcice i modernizacja śluzy Nowa Wieś. Projektowanymi docelowymi efektami realizacji tych zadań było zwiększenie przepustowości śluz, poprawa efektywności, zwiększenie bezpieczeństwa ruchu oraz poprawa niezawodności i działania urządzeń, wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, pozytywne oddziaływanie na środowisko poprzez wzmacnianie transportu wodnego w regionie odcciążającego pozostałe gałęzie transportu, oszczędne

<sup>50</sup> Umowa nr GL.ROZ.284.1.2019, zawarta 25 kwietnia 2019 r. Termin realizacji przedmiotu umowy 7 miesięcy od dnia zawarcia umowy. Dalej: przetarg lub umowa nr JRP 5/1.

<sup>51</sup> Dalej: JRP 5/2.

<sup>52</sup> Umowa nr E2/TRP-370-1/17, zawarta 1 sierpnia 2017 r. Termin realizacji przedmiotu umowy według aneksu nr 2 – 23 miesiące od dnia zawarcia umowy. Dalej: JRP 5/3.

<sup>53</sup> Umowa nr 12/E2/TRP/2017, zawarta 24 sierpnia 2017 r. Termin realizacji przedmiotu umowy 1 miesiąc od dnia przekazania placu budowy. Dalej: JRP 5/4.

<sup>54</sup> Umowa Nr 11/E2/TRP/2017, zawarta 24 sierpnia 2017 r. Termin realizacji przedmiotu umowy 1 miesiąc od dnia przekazania placu budowy. Dalej: JRP 5/5.

<sup>55</sup> Dalej „Projekt nr 6” lub „JRP 6”.

gospodarowanie wodą. W przypadku obydwóch ww. zadań inwestor przewidywał zakończenie robót w styczniu 2021 r.<sup>56</sup>. Stan zaawansowania zadań na dzień 30 czerwca 2019 r. wynosił 48%.

W ramach ww. zadań przeprowadzono następujące postępowania.

- Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na „*Modernizacja śluz odrzańskich na kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej Etap II*”, obejmujące dwa odrębne przedsięwzięcia o nazwie: modernizacja śluzy Nowa Wieś i modernizacja śluzy Sławęcice, wartość udzielonego zamówienia wynosiła 60 263 241 zł brutto<sup>57</sup>;
- Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na „*Działania informacyjno-promocyjne dla zadania pn. Modernizacja śluz odrzańskich na kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej Etap II*”, obejmujące dwa odrębne przedsięwzięcia o nazwie: modernizacja śluzy Nowa Wieś i modernizacja śluzy Sławęcice, wartość udzielonego zamówienia wynosiła 199 745 zł brutto<sup>58</sup>;
- Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na „*Nadzór Inwestorski Inżyniera Projektu Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice-przystosowanie do III klasy drogi wodnej - Etap II*”, wartość udzielonego zamówienia wynosiła 2 453 899 zł brutto<sup>59</sup>;
- Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego<sup>60</sup> na „*Nadzór Inwestorski Inżyniera Projektu Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice-przystosowanie do III klasy drogi wodnej - Etap II*”. Przetarg został unieważniony na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 upzp z powodu obarczenia postępowania niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego<sup>61</sup>, co opisano w sekcji: stwierdzone nieprawidłowości;
- Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego<sup>62</sup> na pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją przedsięwzięć 1) Modernizacja śluzy Nowa Wieś; 2) Modernizacja śluzy Sławęcice, realizowanych w ramach projektu „*Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice-przystosowanie do III klasy drogi wodnej - Etap II*” współfinansowanego ze środków pomocowych UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) 2014-2020 – szczegółowy zakres przedmiotu zamówienia wskazano w Opisie przedmiotu zamówienia (OPZ). Przetarg został unieważniony na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 upzp z powodu braku ofert.

(akta kontroli str.174-398, 533-642)

<sup>56</sup> Termin zakończenia budowy według aktualnej umowy z wykonawcą – styczeń 2021 r.

<sup>57</sup> Umowa nr 3/EZ/IP-IR/2017, zawarta 18 października 2017 r. Termin realizacji przedmiotu umowy 39 miesięcy od dnia zawarcia umowy, zwane dalej „przetarg lub umowa nr JRP 6/1”.

<sup>58</sup> Umowa nr 4/EZ/IP-IR/2017, zawarta 14 czerwca 2017 r. Termin realizacji przedmiotu umowy do dnia 31 grudnia 2020 r.

<sup>59</sup> Umowa nr 10/EZ/IP-IR/2017, zawarta 31 października 2017 r. Termin realizacji przedmiotu umowy 38 miesięcy.

<sup>60</sup> Postępowanie zostało wszczęte 7 marca 2017 r., unieważnienie przetargu ogłoszono 13 czerwca 2017 r.

<sup>61</sup> W uzasadnieniu unieważnienia przetargu Zamawiający wskazał, że „(...) w trakcie trwania czynności związanych z badaniem otwartych ofert w ramach przetargu (...) powziął informację, że nie wszystkie zapisy odnośnie wymaganego czasu pracy członków zespołu Inżyniera Projektu, zawarte w Specyfikacji Zasad Działania Nadzoru Inwestorskiego Inżyniera Projektu (SZD), są jednoznacznie czytelne dla wszystkich oferentów. Brak jednoznacznie czytelnych wytycznych dotyczy czasu zaangażowania członków zespołu Inżyniera Projektu w trakcie realizacji robót i rozruchu oraz poza okresem realizacji robót i rozruchu”.

<sup>62</sup> Postępowanie zostało wszczęte 11 kwietnia 2019 r., unieważnienie przetargu ogłoszono 13 maja 2019 r.

Ww. zamówień udzielono zgodnie z zasadami i w trybie określonymi przepisami upzp oraz zgodnie z postanowieniami Instrukcji zamówień publicznych RZGW i Regulaminu udzielania zamówień publicznych PGW WP<sup>63</sup>.

W trakcie prowadzenia trzech postępowań w trybie przetargu nieograniczonego (JRP 5/1, JRP 5/3 i JRP 6/5) do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) Zamawiający wprowadził zmiany precyzujące zapisy, będące wynikiem m.in. zapytań składanych przez oferentów i na skutek tego terminy złożenia ofert uległy wydłużeniu od sześciu do czternastu dni.

Wykonawcy dopuszczeni do udziału w postępowaniach przedstawili zamawiającemu niezbędne oświadczenia i dokumenty potwierdzające, że nie podlegają wykluczeniu, w tym oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu oraz o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu.

(akta kontroli str.15-55, 74-88, 93-115, 131-142, 156-168, 175-191, 254-264, 273-286, 310-323, 362-379)

Ogłoszenia o zamówieniach zawierały wszystkie elementy wymagane art. 41 upzp.

(akta kontroli str.15, 74, 93, 175, 254, 273, 310, 362)

W umowach z wykonawcami dostatecznie zabezpieczono interesy inwestora, tj.:

- w umowach na wykonanie robót budowlanych (JRP 5/1, JRP 5/3 i JRP 6/1), wykonawcy przedstawili Wykonawcy do zatwierdzenia harmonogramy rzeczowo – finansowe, zgodnie z którymi mieli realizować roboty. W umowach zapisano, że Wykonawca ponosi odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań wynikających z zawartych umów oraz przewidziano katalog kar umownych w tym zakresie, w tym m.in. za odstąpienie od umowy z przyczyn, za które ponosił odpowiedzialność wykonawca lub opóźnienie w wykonaniu całości robót (opóźnienie w dotrzymaniu terminu końcowego realizacji umów), zwłocę z realizacją robót w stosunku do terminów określonych w harmonogramach rzeczowo finansowych o okres dłuższy niż 30 dni. Dla robót budowlanych JRP 5/4 i JRP 5/5 jak wyjaśnił Kierownik Jednostki Realizującej Projekt „(...) z uwagi na specyfikę prac (roboty zabezpieczające) nie był wymagany harmonogram rzeczowo – finansowy”.

(akta kontroli str. 412-413, 433-447, 461-463, 475- 498, 506, 521, 532, 559-561, 573-579)

- wykonawcy zadań JRP 5/1, JRP 5/3, JRP 6/1 JRP 6/2 i JRP 6/4 przed podpisaniem umów wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie przewidzianej w SIWZ w kwocie 10% wartości zamówień brutto.

Dla realizacji dwóch zadań JRP 5/4 i JRP 5/5 wykonania prac zabezpieczających na służbie Dzierżno zamawiający nie wymagał od wykonawców wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Dyrektor RZGW wyjaśnił, że „Zgodnie z treścią § 7 ust. 3 przedmiotowych umów Zamawiający jest uprawniony do wypłaty kwoty 20% wynagrodzenia dopiero po poprawnym wykonaniu przez Wykonawców robót zabezpieczających na służbie Dzierżno zaleceń Komisji odbiorowej i rozruchowej dotyczących robót (o ile zalecenia te wystąpią) i pozytywnym wyniku prób końcowych „na mokro”. Strony umów przewidują (§ 6 ust. 1

<sup>63</sup> Zarządzenie Dyrektora RZGW nr 11/2016 z 4 listopada 2016 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji zamówień publicznych; zarządzenie Prezesa PGW WP nr 7/2018 z 12 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP i zarządzenie Prezesa PGW WP nr 9/2019 z 1 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP.



*obydwu umów) dokonanie jednego odbioru końcowego, z zastrzeżeniem, że po zakończeniu remontu komory północnej zostaną przeprowadzone: próba „na moko”, rozruch i przekazanie komory północnej do użytkowania z udziałem Generalnego Wykonawcy, w których Wykonawcy robót zabezpieczających mają obowiązek uczestniczyć i bez zbędnej zwłoki wykonać wszelkie zalecenia Komisji odbiorowej i rozruchowej dotyczące robót, które kiedykolwiek wykonywali, mających wpływ na wynik rozruchu lub możliwość oddania komory północnej do użytkowania. Mając powyższe na uwadze Zamawiający nie wymagał od Wykonawców robót zabezpieczających dodatkowego wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w postaci kaucji, gwarancji bankowej/ubezpieczeniowej lub poręczenia”.*

(akta kontroli str. 411, 461, 558, 604, 623, 676-677)

- W umowach na roboty budowlane (bez robót zabezpieczających) JRP 5/1, JRP 5/3, JRP 6/1 wprowadzono zapisy dotyczące obowiązku zgłaszania wystąpienia przeszkody w prowadzeniu robót mającej wpływ na termin realizacji zadania i niezwłocznego zawiadamiania zamawiającego o zdarzeniach, które wpływają na sytuację przedsiębiorstwa wykonawcy w sposób, który może stanowić zagrożenie dla terminowego wykonania umowy oraz przedstawienia, na pierwsze żądanie zamawiającego, dokumentów pozwalających ocenić sytuację ekonomiczną wykonawcy i zdolność do wykonania umowy.

Dla realizacji umów JRP 5/1 i JRP 5/3 strony umowy przewidywały dokonywanie odbiorów częściowych<sup>64</sup>, miesięcznych<sup>65</sup> oraz końcowego, a także odbiorów gwarancyjnych (po każdym rocznym okresie obowiązywania gwarancji). Wysokość płatności dokonywanych na podstawie faktur częściowych nie była limitowana, z zastrzeżeniem, że wysokość płatności wskazanej na fakturze VAT końcowej nie może być niższa niż 15% kwoty wynagrodzenia brutto wykonawcy. Termin zapłaty wynagrodzenia wykonawcy, z zastrzeżeniem postanowień § 5 ust. 15 umowy (uregulowanie zobowiązań wobec podwykonawców) wynosił 30 dni od daty doręczenia zamawiającemu poprawnie wystawionej faktury. Za datę zapłaty wynagrodzenia strony uznawały datę obciążenia rachunku bankowego zamawiającego.

Dla realizacji umowy JRP 6/1 zamawiający będzie dokonywał odrębnie dla każdego z przedsięwzięć odbiorów robót stanowiących przedmiot umowy, w tym: odbioru robót zanikających lub ulegających zakryciu (zamawiający przystąpi do ich odbioru w ciągu 3 dni roboczych od dnia zgłoszenia ich wykonania); odbioru technicznego (komisyjnie przy udziale przedstawicieli zamawiającego, Inżyniera oraz w obecności wykonawcy, w terminie 21 dni

<sup>64</sup> Odbiory częściowe są dokonywane na budowie na bieżąco na protokole odbioru częściowego obejmującego wskazanie pozycji wycenionego przedmiaru robót i ilości odbieranej roboty. Wykonawca jest zobowiązany uzyskać akceptację Inspektora Nadzoru odpowiedniej branży. Załącznik do protokołu stanowiły dokumenty potwierdzające, jakość i ilość robót będących przedmiotem odbioru.

<sup>65</sup> Odbiory miesięczne służące rozliczeniu następowały nie częściej, niż co miesiąc i obejmowały wszystkie roboty wykonane i odebrane przez Inspektorów Nadzoru odpowiednich branż w miesięcznym okresie rozliczeniowym. Wykonawca sporządza protokół odbioru wykonanych robót w okresie rozliczeniowym, zawierający zestawienie ilości i wartości tych robót wraz ze wskazaniem ilości i wartości tych robót wraz ze wskazaniem ilości i wartości robót wykonanych do okresu rozliczeniowego, w okresie rozliczeniowym, narastająco oraz robót pozostałych do wykonania. Zestawienie ilości i wartości wykonanych w okresie rozliczeniowym robót musi być zgodne ze sporządzonymi w danym okresie rozliczeniowym oraz w poprzednich okresach rozliczeniowych protokołami odbiorów częściowych, podpisanych przez odpowiedniego Inspektora Nadzoru. Protokół odbioru wykonanych robót w okresie rozliczeniowym wykonawca składa w formie papierowej (wraz z wymaganymi załącznikami) i przesyła w wersji elektronicznej Zamawiającemu w terminie siedmiu dni po zakończeniu okresu rozliczeniowego. Pierwszy okres rozliczeniowy kończył się z upływem drugiego miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym umowę zawarto.

od daty zgłoszenia wykonania całości robót budowlanych danej branży po przedłożeniu kompletnych dokumentów niezbędnych do dokonania odbioru); odbioru częściowego (komisyjnie przy udziale upoważnionych przedstawicieli zamawiającego, inżyniera oraz w obecności wykonawcy, w terminie 7 dni od daty zgłoszenia wykonania całości robót budowlanych objętych zakresem robót podlegających odbiorowi). Natomiast odbiór końcowy ma być przeprowadzony komisyjnie przy udziale upoważnionych przedstawicieli zamawiającego, Inżyniera oraz w obecności wykonawcy, w terminie 21 dni od daty zgłoszenia wykonania całości robót budowlanych objętych zakresem umowy i po przedłożeniu kompletnych dokumentów niezbędnych do dokonania odbioru końcowego. Wysokość płatności dokonywanych na podstawie faktur częściowych nie była limitowana, z zastrzeżeniem, że wysokość płatności wskazanej na fakturze VAT końcowej nie może być niższa niż 10% kwoty wynagrodzenia brutto wykonawcy. Termin płatności wynagrodzenia wykonawcy, z zastrzeżeniem postanowień § 9 (uregulowanie zobowiązań wobec podwykonawców) wynosił 30 dni od dnia otrzymania przez zamawiającego faktury VAT, wraz z załącznikiem w postaci protokołu odbioru końcowego. Za datę zapłaty wynagrodzenia strony uznawały datę obciążenia rachunku bankowego zamawiającego.

(akta kontroli str. 402, 407-409, 451, 456-458, 539, 544-550)

- W umowach, w których zamawiający dopuścił udział w realizacji tych zadań podwykonawców, tj. JRP 5/1, JRP 5/3, JRP 6/1, wprowadzono zapisy zabezpieczające interesy inwestora w przypadku niewywiązywania się wykonawców z zobowiązań płatniczych wobec podwykonawców ustalające, że warunkiem zapłaty przez zamawiającego wynagrodzenia wykonawcy jest przedstawienie dowodów zapłaty wynagradzania podwykonawcom i dalszym podwykonawcom<sup>66</sup>. W umowie JRP 6/2 i JRP 6/3 zawarto zapis, że płatność faktury końcowej może zostać zrealizowana po uprzednim udokumentowaniu przez wykonawcę uregulowania płatności na rzecz podwykonawców.

W przypadku realizacji robót zabezpieczających JRP 5/4 i JRP 5/5 Wykonawcy oświadczyli, iż roboty te wykonają siłami własnymi<sup>67</sup> i nie powierzą wykonania jakiegokolwiek części zadania podwykonawcom.

(akta kontroli str. 403-407, 452-456, 551-557, 599-600, 621-623)

W sprawie waloryzacji kosztów Dyrektor RZGW wyjaśnił, że „Na etapie opracowania umów na realizację zadań inwestycyjnych rozważano możliwość wprowadzenia klauzul zakładających waloryzację kosztów w zależności od ruchu cen materiałów budowlanych. Z uwagi na brak przesłanek prawnych i wskazań jednostki wdrażającej nie wprowadzono do umów przedmiotowej klauzuli. Wszystkie umowy na realizację zadań inwestycyjnych były poddane kontroli *ex ante*. W ramach tych kontroli jednostka kontrolująca nie wskazała by taką klauzulę wprowadzić”.

Dla realizacji zadania modernizacji śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej Faza II i realizacji robót związanych z dokończeniem modernizacji śluz Łabędy i Dzierżno JRP 5/1 i JRP 5/3 w umowach przewidziano możliwość zmiany wynagrodzenia

<sup>66</sup> Przez dowody zapłaty należy rozumieć oświadczenie: podwykonawcy / dalszego podwykonawcy o otrzymaniu kwot należnych mu z tytułu wykonania i odbioru robót adekwatnego do odbioru pomiędzy wykonawcą a Zamawiającym zakresu robót, (wzór oświadczenia: podwykonawcy [dalszego podwykonawcy] stanowi załącznik do umowy.

<sup>67</sup> W ramach wynagrodzenia wykonawcy zapewnią wszystkie dostawy, usługi oraz wykonanie wszelkich innych zobowiązań koniecznych do wykonania umowy.

w przypadku zmiany stawki podatku VAT, zmian zakresu robót, o których mowa w §7 umów JRP 5/1 i JRP 5/3<sup>68</sup>. Natomiast dla realizacji modernizacji śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej - Etap II w umowie JRP 6/1 przewidziano jedynie możliwość zmiany wynagrodzenia z tytułu ustawowych uregulowań, tj.: w przypadku zmiany stawki podatku od towarów i usług, zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę<sup>69</sup> i w przypadku zmian zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub zmiany wysokości stawki składki na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne. Dyrektor RZGW wyjaśnił również, że przy braku w zawartych ww. umowach na realizację zadań klauzul umożliwiających waloryzację kosztów robót wykonawcy nie wystąpili z roszczeniami w tym zakresie oraz, że wykonawcy wskazywali, że „(...) brak możliwości waloryzacji cen umownych robót przy obecnym dużym wzroście cen materiałów budowlanych, wzroście kosztów pracy oraz niewielkiej dostępności pracowników utrudnia realizację robót, z uwagi na konieczność szukania materiałów o cenach zbliżonych do cen z oferty opracowanej w 2016 r. oraz rekrutowania pracowników na deficytowym rynku pracy. Działania te obecnie opóźniają realizację robót wg uzgodnionego harmonogramu robót”.

(akta kontroli str. 414-415, 464-465, 569-570, 654-660)

### 2.3. Dokumentacja inwestycji

Opis stanu  
faktycznego

Dla każdej z realizowanych w latach 2016-2019 inwestycji, RZGW posiadał aktualne i zaakceptowane studia wykonalności, w których zawarto m.in.: analizy: zasadności prowadzonych przedsięwzięć, popytu oraz aspektów technicznych, ekonomicznych i finansowych, a także otoczenia społeczno-gospodarczego projektu i ryzyka, charakterystyki projektów, opisy uwarunkowań realizacyjnych, oceny wpływu na środowisko, a także plany wdrożenia projektów.

Każdy z tych dokumentów stanowił załącznik do pozytywnie rozpatrzonych przez Instytucję Pośredniczącą (CUPT) wniosków o dofinansowanie poszczególnych projektów.

(akta kontroli str. 1897-1962)

<sup>68</sup> Robót ujętych w projekcie budowlanym lub wykonawczym, które nie zostały wyszczególnione w przedmiarze robót, nie wykraczają poza zakres zamówienia a ich wykonanie jest konieczne dla realizacji umowy zgodnie z zasadami wiedzy technicznej; robót nieujętych w projekcie wykonawczym ani w przedmiarze robót, niewykraczających poza zakres zamówienia przewidzianego w projekcie budowlanym, których wykonanie jest konieczne dla realizacji umowy zgodnie z zasadami wiedzy technicznej i ma na celu usunięcie ewentualnych rozbieżności projektowych; robót wynikających z dokonania zmian projektu budowlanego, zmian technologii wykonania robót; robót zamiennych, zmian materiałów lub urządzeń, zmian technologicznych dokonywanych zgodnie z zasadami wiedzy technicznej; robót wynikających z braku dostępności na rynku materiałów lub urządzeń (wycofanie z produkcji), pojawienia się materiałów, urządzeń nowej generacji; innych niż wymienione powyżej robót niezbędnych do wykonania i oddania do użytkowania przedmiotu umowy Zamawiającemu zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, niewykraczających poza zakres zamówienia. W przypadku konieczności wyceny robót, których charakter odpowiada cenom jednostkowym ujętym w wycenionym formularzu ofertowym propozycja rozliczenia zmian robót następuje na podstawie tych cen. W przypadku konieczności wyceny robót, których charakter nie odpowiada cenom jednostkowym ujętym w wycenionym formularzu ofertowym propozycja rozliczenia zmian robót następuje na podstawie kalkulacji ceny jednostkowej tych robót z uwzględnieniem cen nie wyższych od średnich cen czynników produkcji (robocizny materiałów, sprzętu, transportu, kosztów ogólnych i zysku) publikowanych w wydawnictwie „Sekocenbud” w miesiącu, w którym kalkulacja jest sporządzana oraz nakładów rzeczowych określonych w Katalogach Nakładów Rzeczowych (KNR), a w przypadku robót, dla których nie określono nakładów rzeczowych w KNR, według innych ogólnie stosowanych katalogów lub nakładów własnych, zaakceptowanych przez Zamawiającego. W przypadkach braku możliwości wyceny robót na podstawie wydawnictwa „Sekocenbud” roboty należy wycenić w oparciu o ceny rynkowe, należycie udokumentowane.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2177.

Dokumentacja projektowa, w oparciu o którą RZGW realizował poddane kontroli inwestycje została opracowana i odebrana przez RZGW w 2011 r. (JRP5) i w 2015 r. (JRP6). Zdaniem kierowników komórek organizacyjnych realizujących przedmiotowe inwestycje, zarówno część budowlana jak i wykonawcza poszczególnych projektów były kompletne.

(akta kontroli str. 1963-1964, 1975 – 1979, 2048 - 2089)

W przypadku JRP6, w trakcie realizacji robót, zaistniała konieczność wprowadzenia zmian do otrzymanej dokumentacji projektowej, o czym poinformowali wykonawcy robót budowlanych (dokumentacja z narad budowlanych z okresu od stycznia do kwietnia 2018 r.) oraz Opolski Wojewódzki Konserwator Zabytków (pismo z 5 listopada 2018 r.), w zakresie: zmiany lokalizacji podziemnych rurociągów przerzutowych wody - komór wlotowych wraz z dopływami, z powodu wystąpienia kolizji ze wzmocnieniem ścian awanportu górnego, a także zmiany lokalizacji dalb, pomostów i schodów na skutek zaleceń konserwatorskich dotyczących konieczności pozostawienia kilku dalb jako „świadków historii” (dotyczy zarówno śluzy Nowa Wieś jak i Sławęcice).

Zgodnie z trybem przewidzianym w § 8 umowy z 2014 r. w sprawie opracowania aktualizacji dokumentacji projektowej dla przedsięwzięcia pn. *„Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej – Etap II”*, RZGW zlecił dokonanie stosownych zmian, które z uwagi na stopień istotności wymagały również aktualizacji projektu budowlanego, co spowodowało konieczność uzyskania zmienionego pozwolenia na budowę. RZGW odebrał decyzje zmieniające pozwolenia na budowę wraz z dokumentacją projektową *protokołem przekazania dokumentacji* z dnia 25 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 1964 – 1973, 1975-1979, 2068 - 2076, 2090-2121)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że opisane powyżej zmiany *„(...) nie wynikały z błędnie opracowanej dokumentacji, a wynikały ze zmiany lokalizacji podziemnego rurociągu przerzutowego wody – komory wlotowej wraz z dopływem oraz zmiany lokalizacji dalb, pomostów, schodów skarpowych w awanportach. Zmiana lokalizacji komory wlotowej była spowodowana kolizją ze wzmocnieniem ścian awanportu, zmiana lokalizacji dalb, pomostów i schodów spowodowana była koniecznością pozostawienia kilku dalb jako „świadka historii” (zalecenia konserwatorskie), dlatego zdecydowano o pozostawieniu dalb historycznych pod liniami wysokiego napięcia i zmieniono lokalizację pomostów”*.

(akta kontroli str. 2214-2216)

Przy trzech z czterech realizowanych w ramach JRP5 i JRP6 zadaniach inwestycyjnych, Zamawiający zlecał wykonanie robót dodatkowych: na śluzie Łabędy o wartości 444,4 tys. zł (JRP5), na śluzie Nowa Wieś - 78,1 tys. zł, i na śluzie Sławęcice – 226,1 tys. zł (JRP6). Z wyjątkiem opisanych powyżej zmian, zleczone roboty dodatkowe nie wymagały wprowadzania istotnych zmian do projektów budowlanych, a konieczność ich wykonania każdorazowo była uzgadniana i opisywana:

- w *„Zmianach nr ... do umowy”* - podpisywanych przez Wykonawcę i Zamawiającego (przy JRP5);
- w *„Protokołach nr ... dla rozliczenia robót”* podpisywanych przez przedstawicieli Wykonawcy, Zamawiającego oraz Inżyniera Projektu (JRP6).

Przyczynami zlecenia robót dodatkowych były m.in.: większy zakres robót niż przewidziany w dokumentacji projektowej (w tym np. większy stopień skorodowania

betonu i/ lub elementów metalowych, konieczność wykonania dodatkowych napraw, zabezpieczeń lub regeneracji, różnice stanów technicznych niektórych elementów stwierdzone w toku prowadzonych prac).

(akta kontroli str. 1980 - 2047)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że w przypadku obydwu kontrolowanych projektów, rozliczanie inwestycji prowadzono „obmiarowo”, w związku z czym ostateczna wartość każdej z nich będzie znana dopiero przy odbiorze końcowym. Zaznaczył przy tym, że na dzień kontroli koszty wykonanych prac dodatkowych nie powodowały zarówno wzrostu kosztów realizacji inwestycji jak i wydłużenia terminów ich zakończenia.

(akta kontroli str. 2214-2217)

W latach 2016-2019, w ramach przygotowania inwestycji do realizacji, CUPT przeprowadził łącznie cztery kontrole *ex ante* materiałów przetargowych, dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na:

- wybór wykonawcy robót budowlanych dla śluzy Łabędy;
- wybór wykonawcy robót budowlanych dla śluzy Dzierżno;
- wybór wykonawcy robót budowlanych dla śluz Nowa Wieś i Sławięcice;
- nadzór inwestorski Inżyniera Projektu dla inwestycji przy śluzach Nowa Wieś i Sławięcice.

Po zweryfikowaniu realizacji sformułowanych przez CUPT zaleceń, kontrole dokumentacji przetargowych na wybór wykonawców robót budowlanych zakończyły się uzyskaniem oceny „bez zastrzeżeń”, natomiast ostatnie z ww. postępowań – „z nieistotnymi zastrzeżeniami”.

(akta kontroli str. 688-690, 1294-1297, 1301-1340)

## 2.4. Przebieg realizacji inwestycji

Opis stanu  
faktycznego

W dniu 5 października 2012 r. RZGW zawarł umowę z wykonawcą przebudowy, rozbudowy i remontu śluzy Dzierżno w ramach projektu „*Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej*”. Termin zakończenia realizacji przedmiotu umowy określono na 30 marca 2015 r., a wynagrodzenie z tego tytułu na kwotę 34 112,1 tys. zł brutto. W dniu 19 grudnia 2012 r. RZGW zawarł drugą umowę z ww. wykonawcą, której przedmiotem była przebudowa, rozbudowa i remont śluzy Łabędy w ramach tego projektu. Termin zakończenia realizacji przedmiotu umowy ustalono również na 30 marca 2015 r., a wynagrodzenie na kwotę 46 452,4 tys. zł brutto. W związku z tym, że wykonawca pozostawał w zwłoce z wykonaniem robót budowlanych, pomimo przesunięcia terminów zakończenia robót (śluz Łabędy na 30 marca 2016 r., śluz Dzierżno na 28 kwietnia 2017 r.), a także nie wywiązywał się z innych postanowień umownych, w tym m.in. nie składał miesięcznych raportów z postępu robót, utrudniał monitorowanie postępu prac, zalegał z zapłatą wynagrodzeń podwykonawcom, RZGW odstąpiło od ww. umów z winy wykonawcy. W odniesieniu do śluzy Łabędy odstąpiono od umowy 29 marca 2016 r., a w przypadku śluzy Dzierżno 22 czerwca 2017 r. RZGW naliczył z tego tytułu kary umowne w łącznej kwocie 8 974,2 tys. zł<sup>70</sup>. W związku z niezapłaceniem kar umownych złożono pozwy do sądu. Do dnia zakończenia kontroli sprawy te nie zostały rozstrzygnięte przez sąd. W ocenie RZGW, wykonawca zrealizował roboty budowlane przy śluzie Łabędy w 64%, a przy śluzie Dzierżno w 90%.

(dowód: akta kontroli str. 1628 – 1754, 1820 – 1826)

<sup>70</sup> Z tego kara umowna z tytułu odstąpienia od umowy dotyczącej śluzy Dzierżno 4 329,0 tys. zł, a śluzy Łabędy 4 645,2 tys. zł.

W wyniku odstąpienia od ww. umów, RZGW na wykonanie/kontynuację robót budowlanych zawarł umowy z nowym wykonawcą (projekt JRP5). I tak, 1 sierpnia 2017 r. zawarto umowę na przebudowę, rozbudowę i remont śluzy Łabędy, a 25 kwietnia 2019 r. zawarto umowę z tym samym wykonawcą na przebudowę, rozbudowę i remont śluzy Dzierżno. W przypadku śluzy Dzierżno okres realizacji przedmiotu umowy ustalono na siedem miesięcy od dnia zawarcia umowy, tj. 24 listopada 2019 r., a wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy na kwotę 8 742,4 tys. zł brutto. W odniesieniu do śluzy Łabędy okres ten wynosił 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy, tj. 31 lipca 2018 r., a wynagrodzenie ustalono na kwotę 10 386,8 tys. zł brutto. Następnie, aneksami nr 1 z 25 kwietnia 2018 r., nr 2 z 27 listopada 2018 r. i nr 3 z 28 czerwca 2019 r. do umowy na przebudowę, rozbudowę i remont śluzy Łabędy wydłużono okres realizacji przedmiotu umowy, kolejno o 6, 11 i 16 miesięcy (tj. 30 listopada 2019 r.), zmieniając harmonogram realizacji robót.

Przyczynami wydłużenia okresu realizacji przedmiotu umowy były:

- nieuregulowana przynależność śluz związana z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. prawo wodne<sup>71</sup>, w wyniku której odwołano inspektorów nadzoru oraz przerwano roboty budowlane (aneks nr 1),
- problemy z uruchomieniem komory południowej, wynikające z długotrwałego postoju urządzeń z uwagi na niedokończony remont komory przez poprzedniego wykonawcę. Uruchomienie południowej komory było warunkiem rozpoczęcia prac na komorze północnej (aneks nr 2),
- nagłe przebicie wody przez dno śluzy wskutek pęknięcia płyty dennej (aneks nr 3).

W odniesieniu do śluzy Dzierżno przekazanie placu budowy nastąpiło 8 maja 2019 r., a roboty budowlane rozpoczęto 21 maja 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 399 – 498, 1755 – 1763, 1826)

W odniesieniu do projektu JRP6, 18 października 2017 r. zawarto umowę z wykonawcą, której przedmiotem była modernizacja dwóch śluz: Nowa Wieś i Sławięcice. Wynagrodzenie z tytułu wykonania przedmiotu umowy stanowiło kwotę 60 263,2 tys. zł brutto, z tego modernizacja śluzy Nowa Wieś 30 760,7 tys. zł brutto, a śluzy Sławięcice 29 502,5 tys. zł brutto. Przedmiot umowy należało zrealizować do 39 miesięcy od dnia zawarcia umowy (17 stycznia 2021 r.).

Wykonywanie robót budowlanych prowadzonych w ramach JRP6 było opóźnione względem rocznego harmonogramu robót. Przyczynami opóźnienia były m.in.:

- ze strony zamawiającego: odmienny stan faktyczny betonów oraz ścian stalowych komór od założeń projektowych, roboty naprawcze istniejących elementów betonowych i stalowych, które wymagały większego nakładu pracy, zmiany w dokumentacji projektowej, zmiana lokalizacji komór wlotowych kanału obiegowego,
- ze strony wykonawcy: problemy związane ze zmianą właściciela jednego z dostawców, co spowodowało opóźnienie montażu wrót stalowych oraz problemy związane z sytuacją na rynku budowlanym (brak wykwalifikowanych pracowników),
- warunki atmosferyczne.

Do dnia przeprowadzenia kontroli RZGW nie dokonał analizy opóźnień w realizacji harmonogramu z przyczyn leżących po stronie wykonawcy oraz nie naliczył kar

---

<sup>71</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.

umownych z tytułu opóźnień, co zostało wskazane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 533 – 577, 1815-1818)

## 2.5. Nadzór nad przebiegiem inwestycji

Opis stanu  
faktycznego

W przypadku projektu JRP6 nadzór inwestorski nad realizacją robót budowlanych sprawował inżynier projektu (konsorcjum firm), natomiast w projekcie JRP 5 nadzór inwestorski sprawował RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 615 – 631)

W przypadku projektu JRP5 w umowach na realizację robót budowlanych (śluzy Dzierżno i Łabędy) przewidziano m.in. odbiory miesięczne obejmujące wszystkie roboty wykonane w miesięcznym okresie rozliczeniowym, a także odbiór końcowy po zakończeniu robót budowlanych. Na okoliczność miesięcznego odbioru robót sporządzano protokoły podpisane przez wykonawcę i RZGW<sup>72</sup>. Do protokołów odbioru robót nie wniesiono uwag i nie stwierdzono usterek w odebranych robotach budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 407 – 409, 456 – 458, 1764 – 1782, 1820 – 1826)

W odniesieniu do projektu JRP 6, w umowie na realizację robót budowlanych przewidziano m.in. odbiory elementów robót, odbiory techniczne (dokonywane po całkowitym zakończeniu wszystkich robót danej branży), odbiór końcowy, na podstawie przedłożonego przez kierownika budowy oświadczenia o zakończeniu wszystkich robót budowlanych. Do 30 czerwca 2019 r. odbyły się jedynie odbiory elementów robót. Odbiory te dokonywane były w obecności przedstawicieli wykonawcy, inżyniera projektu i RZGW. Na powyższą okoliczność sporządzano protokoły odbioru elementów robót, w których stwierdzono, że odebrane elementy robót były wykonane zgodnie z umową. Nie wniesiono uwag do odebranych robót.

Do dnia zakończenia kontroli obydwa projekty (JRP5 i JRP6) były w trakcie realizacji, zatem nie przeprowadzono końcowego odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 544 – 547, 1783 – 1813)

W obydwu projektach (JRP5 i JRP6) upływ czasu od zgłoszenia odbioru do jego przeprowadzenia nie przeszkadzał w bieżącej realizacji robót. Terminy udzielania odpowiedzi na pytania wykonawcy (kierownika budowy) nie utrudniały realizacji robót zgodnie z przyjętym harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str. 1859-1964)

Przebieg realizacji inwestycji był przedmiotem kontroli prowadzonych przez CUPT, Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Katowicach<sup>73</sup> oraz Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Opolu<sup>74</sup>.

CUPT skontrolował *ex post*: procedurę zawarcia umowy (projekt JRP5) na przebudowę, rozbudowę i remont śluzy Łabędy<sup>75</sup>, zawarcie aneksów nr 2, nr 3 i nr 4 do umowy<sup>76</sup> [JRP 5/1] na przebudowę, rozbudowę i remont śluzy Dzierżno,

<sup>72</sup> Do protokołów załączono protokoły częściowego odbioru robót obejmujące wskazanie pozycji wycenionego przedmiaru robót i ilości odbieranej roboty z akceptacją inspektora nadzoru odpowiedniej branży.

<sup>73</sup> Dalej: ŚWINB.

<sup>74</sup> Dalej: WINB w Opolu

<sup>75</sup> Umowa z dnia 1 sierpnia 2017 r. nr. EZ/JRP-370-1/17 na Przebudowę, rozbudowę i remont śluzy Łabędy w ramach przedsięwzięcia „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej” Faza II

<sup>76</sup> Umowa z dnia 5 października 2012 r. nr 17/EZ/JRP-TKG-370/2012 na „Przebudowę, rozbudowę i remont śluzy Dzierżno w ramach przedsięwzięcia „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej”

udzielenie zamówienia do 30 000 euro na wykonanie dokumentacji naprawy spoin dolnych nakładek komory pld. służby Łabędy. W wyniku tych kontroli nie sformułowano żadnych zaleceń.

CUPT skontrolował również projekt JRP5<sup>77</sup>. W wyniku tej kontroli sformułowano sześć zaleceń dotyczących:

1. rozszerzenia obowiązujących procedur w (zakresie zgłaszania nieprawidłowości i nadużyć) o zagadnienia związane m.in. z fałszerstwami dokumentów, konfliktem interesów oraz zмовami przetargowymi;
2. niezwłocznego zaktualizowania na stronie internetowej danych dotyczących kwoty dofinansowania;
3. wzmocnienia nadzoru inwestorskiego nad robotami związanymi z dokończeniem prac na służbie Dzierżno oraz służbie Łabędy, ścisłego przestrzegania harmonogramów rzeczowo-finansowych oraz ich bieżącą aktualizację, a także ścisłego przestrzegania zapisów umów z wykonawcami;
4. przekazania do CUPT podpisanego aneksu nr 5 do umowy 17/EZ/JRP-TKG-370/2012 oraz poinformowania o wyborze wykonawcy na dokończenie prac na służbie Łabędy;
5. zachowania ciągłości zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
6. podjęcia przez beneficjenta natychmiastowych starań w celu wyegzekwowania od wykonawcy pozostałej kwoty kary umownej z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy i przekazania do CUPT stosownych dokumentów potwierdzających jej wyegzekwowanie.

Po przesłaniu przez RZGW informacji do CUPT o podjętych działaniach w celu realizacji zaleceń pokontrolnych i analizie wdrożenia zaleceń pokontrolnych CUPT uznało zalecenia pokontrolne za wykonane.

W wyniku dwóch kontroli przeprowadzonych przez ŚWINB (służba Dzierżno) i WINB w Opolu (Służba Sławęcice) nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

Wskazane w czasie prowadzonych kontroli zalecenia zostały wykorzystane w celu, jak wyjaśnił Dyrektor RZGW, poprawienia przygotowanych materiałów przetargowych, uporządkowania sposobu ewidencjonowania i księgowania kosztów oraz właściwej zgodnej z prawem realizacji projektów.

(akta kontroli str. 688 – 690, 1342 – 1440)

## 2.6. Dokumenty sprawozdawcze składane do KZGW

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2016-2017 RZGW nie składał do KZGW raportów lub sprawozdań dotyczących realizacji inwestycji. Dyrektor RZGW wyjaśnił, że (...) *Informacje i problemy dotyczące realizacji inwestycji przekazywane były drogą telefoniczną, mailową i pismem - w przypadku ich ujawnienia - lub na zapytanie KZGW. Działania jak wyżej miały za zadanie maksymalne wykorzystanie środków finansowych przyznanych w planie finansowym lub oddanie do dyspozycji Prezesa KZGW części przyznanych środków z powodu niemożności ich wydatkowania w danym roku. W RZGW na koniec roku kalendarzowego składane było sprawozdanie z wykonania finansowego zadań inwestycyjnych wraz z częścią opisową.*

<sup>77</sup> Umowa z dnia 5 października 2012 r. nr 17/EZ/JRP-TKG-370/2012 na „Przebudowę, rozbudowę i remont służby Dzierżno w ramach przedsięwzięcia „Modernizacja służb odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej” oraz umowa z dnia 19 grudnia 2012 r. nr 20/EZ/JRP-TKG/12 na Przebudowę, rozbudowę i remont służby Łabędy w ramach przedsięwzięcia „Modernizacja służb odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej”.



KZGW, pismem z 16 lutego 2018 r., zwrócił się do RZGW o sporządzanie i przysyłanie informacji w formie tabelarycznej prezentującej zaawansowanie realizowanych projektów w terminie do dnia 20 kolejnego miesiąca za miesiąc poprzedni.

Kolejnymi pismami (e-mail) z dnia 28 maja 2018 r. i 1 lipca 2019 r. KZGW zmienił terminy przysyłania ww. informacji odpowiednio na dzień 15 i na dzień 5 miesiąca za miesiąc poprzedni. Podane w sprawozdaniach informacje dotyczące kwot, jak wyjaśnił Kierownik wynikały z otrzymanych faktur za wykonane roboty i usługi.

(akta kontroli str. 661-675)

Dziewięć ww. sprawozdań zostało przesłanych terminowo, natomiast pięć z opóźnieniem od jednego do sześciu dni<sup>78</sup>. Dyrektor RZGW wyjaśnił, że ww. opóźnienia wynikały z konieczności dodatkowej weryfikacji i wprowadzenia poprawek do zestawień.

Zestawienia przekazywane do KZGW zawierały m.in. kwotę wydatków poniesionych w okresie od początku realizacji projektu do dnia sporządzenia zestawienia oraz kwotę wydatków kwalifikowanych. Kwoty wskazane jako wydatki poniesione w ramach projektów obejmowały wydatki majątkowe i osobowe, jednak w niektórych sprawozdaniach nieprawidłowo ujęto lub nie ujęto kwoty wydatków osobowych, co opisano poniżej, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 661-684 691, 2218-2266)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W przypadku prowadzenia postępowania w przetargu na realizację zadania nadzoru inwestorskiego inżyniera projektu (JRP 6/4), przedmiot zamówienia nie został opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący. Czas pracy członków zespołu inżyniera projektu opisano bowiem w sposób nieprecyzyjny, co było niezgodne z art. 29 ust. 1 i 2 w zw. z art. 7 ust. 1 upzp. W rezultacie oferty złożone przez poszczególnych oferentów były nieporównywalne, a postępowanie zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 upzp.

Dyrektor RZGW wyjaśnił w tej sprawie, że „Zamawiający w trakcie trwania czynności związanych z badaniem otwartych ofert (...) powziął informację, że nie wszystkie zapisy odnośnie wymaganego czasu pracy członków zespołu Inżyniera Projektu, zawarte w specyfikacji Zasad Działania Nadzoru Inwestorskiego Inżyniera Projektu (SZD) są jednoznacznie czytelne dla wszystkich oferentów. Ofertę złożyły trzy firmy, które przyjęły inny wymagany czas pracy członków zespołu inżyniera Projektu w zakresie zaangażowania jak i roboczogodzin. (...) żaden z potencjalnych wykonawców, w okresie przygotowania ofert, nie zwrócił się do Zamawiającego z prośbą o wyjaśnienia zapisów SIWZ w przedmiotowym zakresie. W opinii Zamawiającego zapisy SIWZ (w części Specyfikacji Zasad Działania Nadzoru Inwestorskiego) na Nadzór Inwestorski Inżyniera Projektu były jednoznaczne i czytelne dla Zamawiającego na etapie przygotowania i ogłoszenia zamówienia. Materiały przetargowe przygotowane były w 2016 r. przez Wydział Przygotowania i Realizacji Inwestycji RZGW Gliwice, (który wówczas był odpowiedzialny za realizację projektu), były sprawdzone i zaakceptowane przez Wydział Zamówień Publicznych i Prawnika. Złożono oferty o różnym wymaganym czasie pracy członków zespołu Inżyniera Projektu w zakresie zaangażowania jak i roboczogodzin. Po analizie ofert stwierdzono, że nie wszystkie zapisy odnośnie

<sup>78</sup> Sprawozdania przesłane w dniach 18 września, 16 listopada 2018 r. 26 kwietnia, 6 czerwca i 8 lipca 2019 r.

wymaganego czasu pracy członków zespołu Inżyniera Projektu, zawarte w Specyfikacji Zasad Działania Nadzoru Inwestorskiego Inżyniera Projektu (SZD) są jednoznacznie czytelne dla wszystkich oferentów. W związku z faktem złożenia nieporównywalnych ofert Zamawiający powziął decyzję o unieważnieniu postępowania. Wyrok KIO 1291/17 z dnia 7 lipca 2017 roku potwierdził, że działanie Zamawiającego było właściwe”.

(akta kontroli str. 314-360, 608-609, 685-687)

NIK zwraca uwagę, że obowiązkiem zamawiającego jest sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia w sposób rzetelny, umożliwiający złożenie prawidłowych i porównywalnych ofert, a każdy przypadek unieważnienia postępowania wpływa negatywnie na sprawność przygotowania i realizacji inwestycji.

2. W ramach realizacji zadania: „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej Etap II”, pomimo wystąpienia opóźnień w realizacji harmonogramu wynikających z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, nie naliczono kar umownych z tego tytułu. Zgodnie z § 13 pkt 1. lit c) umowy z dnia 18 października 2017 r. zamawiający miał prawo do naliczenia kar umownych za opóźnienia w wykonaniu poszczególnych elementów któregośkolwiek przedsięwzięcia objętego przedmiotem umowy.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, iż RZGW dotychczas nie naliczył kar umownych z tytułu opóźnienia w wykonaniu robót do przyjętego harmonogramu z uwagi na nieprzeprowadzenie przy zadaniu JRP6 głębokiej analizy opóźnień w realizacji harmonogramu wynikających tylko i wyłącznie z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Zastępca Dyrektora dodała również, że powyższe było spowodowane niepełnym zatrudnieniem w JRP 6.

Dyrektor RZGW wskazał natomiast, że z uwagi na wprowadzone zmiany w Prawie Wodnym w dniu 01.01.2018 r. powstały nowe struktury Wód Polskich, nastąpiła rotacja pracowników pomiędzy poszczególnymi komórkami i jednostkami organizacyjnymi w RZGW Gliwice, celem zapewnienia ich prawidłowego funkcjonowania. W roku 2018 zatrudniono kierownika JRP5 i JRP6 i dodatkowo przeniesiono inspektorów nadzoru z projektów realizowanych przez DRP Opole (...). Dyrektor dodał, że obecnie trwa ciągły nabór pracowników do tych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 1815-1818)

Zdaniem NIK, nieskorzystanie z prawa do naliczenia kar umownych, pomimo występujących opóźnień w realizacji harmonogramu robót jest działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.

NIK zauważa przy tym, że do powstania nieprawidłowości mógł przyczynić się fakt, iż w ramach JRP5 zatrudniono mniejszą liczbę pracowników niż przewidziano w studium wykonalności dla tego projektu (5 osób łącznie na 2,65 etatu, podczas gdy w studium planowano 5 etatów).

3. Zestawienie sporządzone na dzień 30 czerwca 2019 r., przekazane do KZGW w ramach Monitoringu projektów, nie zostało sporządzone rzetelne, gdyż jako wydatki projektu JRP5 uwzględniono m.in. kwotę 1 032 444,7 zł tytułem wynagrodzeń za lata 2016, 2017 oraz 2018 (częściowo). W zestawieniu tym nie uwzględniono natomiast kwoty wynagrodzeń za cały rok 2018 i pierwszą połowę 2019 r., pomimo że zestawienie obejmowało również ten okres. Kwota wydatków z tytułu wynagrodzeń na dzień 30 czerwca 2019 r. wyniosła 1 436 098 zł.

W zestawieniu sporządzonym na 31 grudnia 2018 r. i we wcześniejszych zestawieniach przekazywanych do KZGW nie uwzględniono wydatków osobowych.

(akta kontroli str. 2218-2266)

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że w zestawieniu na 30 czerwca 2019 r. nie uwzględniono całości wydatków ze względu na brak kompletnych danych dotyczących wydatków osobowych.

Ponadto Dyrektor dodał, że *z uwagi na fakt, iż koszty wynagrodzeń w stosunku do całości wydatków związanych z realizacją projektu stanowią niewielki procent oraz na brak kompletu danych dotyczących wydatków osobowych w sprawozdaniu na dzień 31 grudnia 2018 r. zostały uwzględnione tylko wydatki majątkowe.*

Dyrektor nie odniósł się do powodu braku danych dotyczących wynagrodzeń.

Zdaniem NIK, jedną z przyczyn nierzetelnego przedstawienia danych w sprawozdaniach oraz nieposiadania kompletnych danych dotyczących wynagrodzeń mogło być niepełne zatrudnienie w ramach JRP5. Zgodnie bowiem z przedstawionymi danymi w pierwszej połowie 2019 r. w ramach JRP5 zatrudniono 6 osób łącznie na 3,7 etatu, podczas gdy w studium wykonalności dla tego projektu planowano zatrudnić 10 osób.

(akta kontroli str. 2272-2276)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Zamówienia publiczne były udzielane przez RZGW z zachowaniem zasad i trybów określonych przepisami upzp<sup>79</sup>.

NIK ocenia pozytywnie również występowanie przez RZGW z inicjatywą przeprowadzenia przez CUPT kontroli *ex ante* projektów dokumentów związanych z udzielaniem poszczególnych zamówień, a także uzyskanie niezbędnej dokumentacji inwestycyjnej.

NIK ocenia negatywnie nieprzeprowadzenie analizy przyczyn opóźnień względem harmonogramu realizacji inwestycji (JRP6), co uniemożliwiło naliczenie kar zgodnie z zawartą umową.

Z uwagi na fakt, że terminy zakończenia realizacji poddanych kontroli inwestycji zaplanowano na IV kwartał 2019 r. oraz I kwartał 2021 r., NIK odstępuje od oceny ich zakresu rzeczowego oraz rzetelności odbioru zrealizowanych robót.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- |         |                                                                                                                                           |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Uwaga   | <b>NIK zwraca uwagę na konieczność zapewnienia rzetelności zestawień przekazywanych do KZGW w ramach Monitoringu projektów.</b>           |
| Wnioski | <b>1. Ustalenie wysokości należnych kar umownych wynikających z opóźnień w realizacji zadania JRP6 i obciążenie nimi wykonawcy robót.</b> |

<sup>79</sup> W jednym przypadku wystąpiła konieczność unieważnienia postępowania ze względu na nieprecyzyjnie sformułowane przez RZGW zapisy w SIWZ.

2. Zapewnienie odpowiedniego poziomu zatrudnienia w ramach JRP5 i JRP6, pozwalającego na prawidłowy nadzór nad realizacją ww. projektów.

## 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 w Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Katowice, dnia 9 września 2019 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

**Kontrolerzy  
Michał Kapek  
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....  
**Witold Wilk  
Gł. specjalista kontroli państwowej**  
.....