



LWR-4101-003-00/2014
Nr ewid. 161/2014/P/14/117/LWR

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA
PROJEKTU OCHRONY PRZECIWPOWODZIOWEJ
W DORZECZU RZEKI ODRY
PRZY WYKORZYSTANIU POŻYCZKI
BANKU ŚWIATOWEGO ZA 2013 R.

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

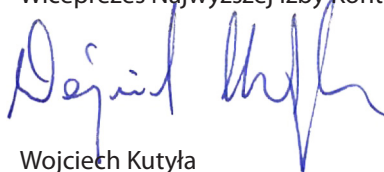
Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu:



Barbara Syta

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 21 listopada 2014

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
1.1. Temat i numer kontroli	7
1.2. Cel główny kontroli	7
1.3. Cele częściowe kontroli	7
1.4. Zakres podmiotowy kontroli oraz jej organizacja	7
1.5. Podstawa prawna, kryteria kontroli	7
1.6. Okres objęty kontrolą	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	12
3.1. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne oraz stan prawny dotyczący kontrolowanego obszaru	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Realizacja zadań ujętych w „Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”	16
3.2.1.1. Budowa Zbiornika Racibórz	17
3.2.1.2. Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego	21
3.2.2. Wydatkowanie środków finansowych na realizację Projektu	25
3.2.3. Sprawowanie nadzoru i kontroli	26
4. INFORMACJE DODATKOWE	27
4.1. Przygotowanie i organizacja kontroli	27
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	27
4.3. Finansowe skutki nieprawidłowości	29
5. ZAŁĄCZNIKI	30

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

BKP	Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu – jednostka koordynacji Projektu
BRRE	Bank Rozwoju Rady Europy
BWP	Biuro Wdrażania Projektu w Raciborzu (komórka organizacyjna RZGW w Gliwicach)
DZMiUW	Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu (wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna, podległa Zarządowi Województwa Dolnośląskiego)
IMGW	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie
Komitety Sterujący Projektu	Przewidziany w Umowie Pożyczki organ, pod przewodnictwem Ministra Administracji i Cyfryzacji, zapewniający koordynację działań w ramach Projektu, w tym rozstrzygający problemy związane z jego realizacją i finansowaniem
MBOiR	Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, Bank Światowy
Projekt	Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
Umowa Kredytu	Umowa nr F/PO 1535, zawarta w roku 2005 pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Bankiem Rozwoju Rady Europy
Umowa Pożyczki	Umowa nr 7436-POL, zawarta w roku 2007 pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju
Zbiornik Racibórz	Suchy Zbiornik Przeciwpowodziowy Racibórz Dolny

W wyniku powodzi z lipca 1997 r. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w celu zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego opracował w 2000 r. wieloletni Program dla Odry 2006, który następnie został wdrożony do realizacji na podstawie przepisów ustawowych¹. Założono, że Program ten będzie realizowany w latach 2002–2016 a łączne nakłady na jego sfinansowanie wyniosą ponad 9 mld zł. Dostrzegając problem związany z finansowaniem Programu dla Odry 2006, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zdecydował się na zaciągnięcie pożyczki i kredytu w międzynarodowych instytucjach finansowych. Ze środków tych postanowiono sfinansować realizację dwóch kluczowych przedsięwzięć, tj. budowę Zbiornika Racibórz oraz Modernizację Wrocławskiego Węzła Wodnego, ujmując te dwa zadania w **„Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”**. Zadania Projektu były jednocześnie elementem składowym Programu dla Odry 2006. Na realizację przedmiotowego Projektu strona Polska otrzymała z instytucji międzynarodowych pożyczkę i kredyt w łącznej wysokości 345 mln euro, odpowiadającej 68,3% planowanych wówczas całkowitych kosztów realizacji Projektu.

Najwyższa Izba Kontroli, z inicjatywy Wiceprezesa Rady Ministrów Grzegorza Schetyny i po uzgodnieniach z Bankiem Światowym, podjęła się przeprowadzenia przedmiotowej kontroli, jako badań audytowych realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry.

Zagadnienia realizacji Projektu były w ostatnich latach przedmiotem pięciu kolejnych, corocznych kontroli, przeprowadzonych przez Delegaturę NIK we Wrocławiu². Wyniki tych kontroli wykazały w latach 2007–2012 niski poziom wykonania założonych w nim zadań. Od początku realizacji Projektu, NIK wskazywała m.in. na konieczność podjęcia skutecznych działań mających na celu przyspieszenie jego realizacji, gdyż w ocenie Izby zakończenie Projektu w terminie do dnia 31 maja 2014 r. było zagrożone³. W związku z narastającymi opóźnieniami wskazywano także na zagrożenie utraty dofinansowania ze środków Unii Europejskiej⁴. Według stanu na koniec 2012 r. zaawansowanie finansowe Projektu wciąż utrzymywało się na niskim poziomie i wynosiło jedynie 319,8 mln zł, tj. 12,3% planowanych całkowitych kosztów jego realizacji (2.605,3 mln zł)⁵. Przeprowadzona w 2013 r. kontrola wykazała, iż nie zakończono prac przygotowawczych, umożliwiających wszczęcie zasadniczych prac budowlanych dla każdego z przedsięwzięć składających się na Projekt. Dotyczyło to w szczególności dwóch najważniejszych zadań inwestycyjnych, tj. budowy Zbiornika Racibórz oraz Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego, stanowiących 94,3% wartości całego Projektu. Natomiast w odniesieniu do przebudowy kanału przeciwpowodziowego w dolinie Widawy⁶ nie przystąpiono nawet do wyłonienia wykonawców robót budowlanych.

¹ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry 2006” (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1067 ze zm.).

² Sprawozdania z audytu: nr I/09/003/LWR, nr I/10/001/LWR; informacje o wynikach kontroli: 145/2011/P10180/LWR, 159/2012/P12182/LWR, 157/2013/P13/184/LWR.

³ M.in. w informacji o wynikach kontroli: 145/2011/P10180/LWR.

⁴ Np. informacja o wynikach kontroli: 159/2012/P12182/LWR.

⁵ Zgodnie z zatwierdzonym przez Komitet Sterujący w dniu 2 czerwca 2009 r. Planem finansowym realizacji Projektu.

⁶ Stanowiącego część składową Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego.

Do podstawowych problemów i zagrożeń NIK zaliczyła w 2013 r. m.in.:

- ✓ ryzyko nieterminowego zakończenia rozpoczynanych zadań inwestycyjnych, wynikające z długiego okresu mobilizacji wykonawców (w szczególności zadań dla Odry),
- ✓ opóźnienia w przygotowaniu przebudowy kanału przeciwpowodziowego w dolinie Widawy, gdyż wciąż trwały prace związane z przygotowaniem dokumentacji projektowej. W wyniku powstałych opóźnień planowano wówczas wybór wykonawców robót i zawarcie z nimi umów na październik 2013 r., natomiast zakończenie realizacji robót w ramach tego zadania na grudzień 2015 r.⁷

Wyniki dotychczasowych kontroli zostały zamieszczone na stronie internetowej NIK⁸. Niniejsze opracowanie jest rezultatem kolejnej (szóstej) kontroli tego Projektu.

⁷ Zgodnie z dokumentami wstępnej kwalifikacji dla Kontraktów B3-1 i B3-2.

⁸ www.nik.gov.pl, informacje o wynikach kontroli: 145/2011/P10180/LWR, 159/2012/P12182/LWR, 157/2013/P13/184/LWR.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

1.1 Temat i numer kontroli

Kontrola planowa koordynowana pt. „Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego” (P/14/117).

1.2 Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji „Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry” w 2013 r. oraz wyrażenie opinii na temat sprawozdania finansowego z realizacji tego Projektu za ten rok.

1.3 Cele częściowe kontroli

- ocena realizacji zadań określonych w „Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” w 2013 r.;
- ocena prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań finansowych oraz zgodności poniesionych wydatków z warunkami procedur Banku Światowego w 2013 r.

1.4 Zakres podmiotowy kontroli oraz jej organizacja

Kontrola przeprowadzona została w okresie od 13 marca do 9 czerwca 2014 r. jako kontrola planowa, koordynowana przez Delegaturę NIK we Wrocławiu. Uczestniczyła w niej także Delegatura NIK w Katowicach.

Kontrolą objęto łącznie pięć jednostek tj.:

- BKP z siedzibą we Wrocławiu,
- DZMiUW we Wrocławiu,
- IMGW w Warszawie,
- RZGW we Wrocławiu,
- RZGW w Gliwicach.

Wykaz skontrolowanych podmiotów wraz ze wskazaniem osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, stanowi załącznik nr 5.5 do niniejszej Informacji.

1.5 Podstawa prawna, kryteria kontroli

W czterech jednostkach⁹ kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁰ przy uwzględnieniu kryteriów: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności, natomiast w jednej jednostce, tj. w DZMiUW we Wrocławiu kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 *ww. ustawy o NIK*, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

1.6 Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. badaniami kontrolnymi objęte zostały również działania i zdarzenia zaistniałe przed dniem 1 stycznia 2013 r. oraz do czasu zakończenia czynności kontrolnych w przypadkach, gdy miały bezpośredni wpływ na zakres przedmiotowy i cele kontroli.

⁹ BKP we Wrocławiu, IMGW w Warszawie, RZGW we Wrocławiu, RZGW w Gliwicach.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia stopień realizacji zadań Projektu na koniec 2013 roku jako niezadowalający. Mimo upływu 94% czasu pierwotnie przewidzianego na jego realizację, zawarcia dziewięciu kontraktów na wykonanie robót oraz ich prowadzenie, zaawansowanie finansowe zadań realizowanych w ramach Projektu utrzymywało się wciąż na niskim poziomie i wyniosło nie więcej niż 24%¹¹.

Na przestrzeni 2013 r. nie udało się nadrobić opóźnień sięgających około trzech lat¹², związanych z realizacją prac dotyczących dwóch kluczowych zadań, tj. budowy Zbiornika Racibórz (przewidywanego pierwotnie do oddania w 2011 r.) oraz Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego (pierwotny termin zakończenia w 2008 r.), przy czym w ramach drugiego z tych zadań do końca 2013 r. nie wyłoniono wykonawców dwóch kontraktów na przebudowę kanału przeciwpowodziowego w dolinie Widawy¹³.

Dodatkowo, w trakcie 2013 roku powstały kolejne opóźnienia i problemy przy realizacji zadań podkomponentów B2¹⁴ i A1¹⁵, skutkujące realnym zagrożeniem niezakończenia tych inwestycji w terminach przewidzianych kontraktami, co w przypadku niezrealizowania któregoś z zadań¹⁶ Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego do połowy grudnia 2015 r. stwarza również ryzyko konieczności zwrotu do budżetu Unii Europejskiej środków dofinansowania w wysokości nawet 689,9 mln zł.

Wobec powstałych opóźnień zaistniała konieczność przesunięcia terminu zakończenia Projektu z maja 2014 r. na grudzień 2017 r. W konsekwencji nie nastąpiła od czasu powodzi w 1997 r. poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego dorzecza Odry.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób wydatkowania w 2013 r. środków finansowych w ogólnej kwocie 334,4 mln zł przeznaczonych na realizację Projektu. Wydatki poniesione zostały zgodnie z celami i zasadami realizacji, wynikającymi z wymagań przewidzianych procedurami Banku Światowego. Kwoty wydatkowanych środków finansowych były zgodne z danymi ewidencji księgowej jednostek wdrożeniowych i były rzetelnie ujmowane w księgach rachunkowych. Poprawnie też sporządzono sprawozdanie finansowe Projektu za 2013 r. W ślad za tym Najwyższa Izba Kontroli, po przebadaniu rocznego sprawozdania finansowego Projektu¹⁷ za 2013 r., wydała dla Banku Światowego opinię bez zastrzeżeń w zakresie sporządzenia przedmiotowego sprawozdania.

¹¹ W odniesieniu do kwoty 2.796.740.990 zł, wykazanej w „sprawozdaniu źródła i wykorzystanie funduszy Projektu według zadań” – za rok 2013.

¹² W odniesieniu do pierwotnie zakładanych terminów zakończenia inwestycji.

¹³ Zadania podkomponentu B3 wchodzące w skład Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego – tzw. zadania widawskie.
¹⁴ Modernizacja murów oporowych, kanałów i budowli w ramach zadania Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego.

¹⁵ Budowa suchego Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz Dolny.

¹⁶ Z wyłączeniem tzw. zadań widawskich.

¹⁷ Zakres Sprawozdania Finansowego Projektu określony został w TOR (Terms of Reference) – warunkach realizacji audytu Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej dorzecza rzeki Odry. Sprawozdanie to składa się z następujących sprawozdań częściowych: Źródła i wykorzystanie funduszy według zadań; Faktyczne i planowane roczne koszty Projektu; Zestawienie Rachunku Specjalnego utrzymywanego przez MF; Wydatki narastająco według metody zakupu; Usługi dodatkowe – koszty pożyczki Banku Światowego w walucie oryginalnej; Wyплаты Kredytu BRRE; Zestawienie wydatków ujętych w aplikacjach rozliczeniowych.

Uzasadnienie oceny

Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała w skontrolowanej działalności następujące problemy i nieprawidłowości:

1. Nieterminowo przebiegała realizacja zadań Projektu. W świetle postanowień Umowy Pożyczki z 2007 r. w okresie prowadzenia czynności kontrolnych, obowiązującą datą zakończenia Projektu był termin 31 maja 2014 r., a jego rozliczenia 30 listopada 2014 r. Tymczasem do końca grudnia 2013 r. po upływie 6,5 letniej realizacji inwestycji, zaawansowanie finansowe na dzień 31 grudnia 2013 r. było wciąż niskie i wyniosło 663,2 mln zł tj. 23,7% planowanych całkowitych kosztów Projektu (2.796,9 mln zł)¹⁸.

W 2013 roku nie udało się nadrobić dotychczasowych opóźnień związanych z realizacją prac dotyczących budowy Zbiornika Racibórz i Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego. Dodatkowo w badanym okresie powstały nowe opóźnienia przy realizacji zadań w podkomponentach A1 i B2, mogące mieć realny wpływ na niezakończenie tych inwestycji w kontraktowych terminach, co w przypadku niezakończenia realizacji kontraktów B2-3.2 i B2-2.1¹⁹ lub jakiegokolwiek innego zadania Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego do połowy grudnia 2015 r. stwarza również ryzyko konieczności zwrotu otrzymanego z Funduszu Spójności dofinansowania w wysokości nawet 689,9 mln zł. Do końca 2013 r. nadal nie zawarto kontraktów i nie rozpoczęto robót budowlanych w zakresie tzw. zadań widawskich.

Dotychczasowa zwłoka w realizacji zadań skutkować będzie wzrostem kosztów wykonania całego Projektu. Aktualne badania NIK po raz kolejny wykazały rozbieżność pomiędzy wielkością 505 mln euro, wskazaną w planie finansowym Projektu w 2007 r., a poziomem 749,6 mln euro kosztów jego realizacji, szacowanych przez BKP na koniec 2013 r. i uznanych za niezbędne w związku z realizacją Projektu.

Powstałe dotychczas opóźnienia w realizacji Projektu spowodowały konieczność przesunięcia daty jego zamknięcia na grudzień 2017 r. Niemniej jednak w ocenie NIK, istnieje zagrożenie niedotrzymania również tej daty, głównie z uwagi na problemy związane z budową Zbiornika Racibórz.

Opóźnienia w realizacji Projektu skutkują również wzrostem kosztów obsługi zaciągniętej pożyczki i kredytu oraz opłaty za gotowość środków, które na koniec 2013 r. wyniosło 20,8 mln zł, przy czym sama opłata za gotowość do wypłaty środków z BŚ zamknęła się kwotą niespełna 2 mln euro.

W strukturze wydatków środków w 2013 r., kształtujących się na poziomie 334,4 mln zł, największy udział miały: [a] koszty robót, wynoszące 262,7 mln zł (78,6%), przy czym 145,9 mln zł (55,5%) stanowiła zaliczka na rzecz mobilizacji wykonawców²⁰, [b] koszty usług konsultingowych w kwocie 30,5 mln zł (9,1%), [c] koszty pozyskiwania praw do dysponowania nieruchomościami dla celów inwestycyjnych w wysokości 29,5 mln zł (8,8%).

Nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań określonych w Projekcie stwierdzono w czterech spośród pięciu skontrolowanych jednostek. *[str. 15–26 Informacji]*

¹⁸ Wykazanej w „sprawozdaniu źródła i wykorzystanie funduszy Projektu według zadań” – za rok 2013.

¹⁹ Kontrakty realizowane przez RZGW we Wrocławiu – B2-3.2 „Pogłębianie i poszerzanie kanałów Wrocławskiego Węzła Wodnego” oraz B2-2.1 „Modernizacja Bulwarów Odry Środkowej”.

²⁰ W ramach podkomponentu A1 i kontraktu B2-4.2 w ramach podkomponentu B2.

1.1. Istotne nieprawidłowości dotyczyły działań RZGW w Gliwicach w zakresie budowy Zbiornika Racibórz. Pomimo rozpoczęcia w 2013 r. robót budowlanych, zaawansowanie rzeczowe na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosło 4,1%, przy upływie 13,2% czasu przewidzianego w zawartym kontrakcie na realizację tej inwestycji. Stan ten nie uległ zasadniczym zmianom do końca kwietnia 2014 r. Dodatkowo, pomimo upływu 94%²¹ czasu przewidzianego na realizację tej inwestycji zaawansowanie finansowe na koniec 2013 r. osiągnęło poziom 23,6% planowych całkowitych kosztów zadania (1.269,6 mln zł), przy czym kwota 140,5 mln zł stanowiła wypłaconą wykonawcy zaliczkę na rzecz jego mobilizacji²². W 2013 r. powstały kolejne opóźnienia, zagrażające realizacji tego zadania, którego termin zakończenia określony został na dzień 9 stycznia 2017 r.²³. Przyczyną istniejących opóźnień były m.in. zmiany przepisów prawa, wydłużone procedury w zakresie pozyskiwania wymaganych pozwoleń, akceptacji i uzgodnień, ale również niewyegzekwowanie od głównego wykonawcy²⁴ terminowej realizacji zadań, niezapewnienie praw autorskich do sporządzonej wcześniej dokumentacji budowlanej, czy też niewywiązywanie się Konsultanta wsparcia technicznego²⁵ ze zleconego mu zakresu usług i nieskutecznego egzekwowania wykonywanych przez niego obowiązków. RZGW w Gliwicach dopuścił także do realizacji niektórych zadań przez głównego wykonawcę robót bez wymaganych projektów wykonawczych oraz szczegółowych programów zapewnienia jakości. [str. 15–20 Informacji]

1.2. W przypadku Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego do końca 2013 r. zawartych zostało osiem z dziesięciu wymaganych kontraktów na realizację robót budowlanych. Realizacja zadań w ramach Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego przypisana została RZGW we Wrocławiu oraz DZMiUW²⁶. W zakresie finansowym stanowiło to odpowiednio: 737,8 mln zł i 713,6 mln zł. Dotychczasowe, łączne wydatki związane z realizacją Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego wyniosły 323,4 mln zł, tj. zaledwie 22,3% przewidywanych całkowitych kosztów. Opóźnienia w przedmiocie realizacji robót budowlanych wystąpiły przy realizacji siedmiu z ośmiu zawartych kontraktów, przy czym największe z nich dotyczyły dwóch zadań²⁷ realizowanych przez RZGW we Wrocławiu w ramach podkomponentu B2 „Modernizacja murów oporowych, kanałów i budowli hydrotechnicznych”. Główną przyczyną powstałych opóźnień były przedłużające się procedury administracyjne, opóźnienia w projektowaniu i przygotowaniu dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia robót, złe zarządzanie kontraktem ze strony wykonawców, w tym nieprawidłowa organizacja robót oraz nieterminowe przedkładanie przez Konsultantów wsparcia technicznego stosownych dokumentów. Na dzień 31 grudnia 2013 r. w terminie przewidzianym w kontrakcie zakończono „Modernizację obwałowania Blizanowice–Trestno”, jednego z sześciu zadań realizowanego przez DZMiUW. [str. 20–27 Informacji]

2. Na realizację przedsięwzięć określonych w Projekcie wydatkowano w 2013 r. środki finansowe w łącznej kwocie 334,4 mln zł. Ujawniona w RZGW we Wrocławiu nieprawidłowość dotycząca niewykazania w kwartalnych sprawozdaniach finansowych²⁸, przekazywanych do BKP,

²¹ Pierwotnego terminu zakończenia tego zadania określonego w Umowie Pożyczki na II kwartał 2014 r.

²² W dniu 18 czerwca 2013 r. RZGW w Gliwicach zawarł umowę z przedsiębiorstwem Dragados S.A. Zgodnie z jej postanowieniami, na mobilizację temu Wykonawcy RZGW GL wypłaciło zaliczkę w postaci nieoprocentowanej pożyczki.

²³ W zawartym z ww. wykonawcą kontrakcie.

²⁴ Jw.

²⁵ Joint Venture: CES Consulting Engineers Salzgitter GmbH, Haskoning Nederland B. V. i Pracownie Badawczo-Projektowe Ekosystem Sp. z o.o.

²⁶ Wykaz zadań przewidzianych do realizacji przez RZGW we Wrocławiu i DZMiUW w ramach przedmiotowego Węzła przedstawiono w załączniku nr 5.1. do Informacji.

²⁷ B2-3.2 „Pogłębianie i poszerzanie kanałów Wrocławskiego Węzła Wodnego” oraz B2-2.1 „Modernizacja Bulwarów Odry Środkowej”.

²⁸ M.in. w rocznym sprawozdaniu FMRs.

kwoty 8,8 mln zł faktycznie poniesionych wydatków, nie miała wpływu na poddane kontroli roczne sprawozdanie Projektu sporządzone przez BKP. W 2013 r. wystąpiły również przypadki nieterminowego przekazywania do BKP sprawozdań Projektu przez jednostki realizujące Projekt²⁹. W podmiotach objętych kontrolą wdrożono kontrolę zarządczą³⁰, spełniającą wymogi formalne wynikające z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹, niemniej jednak okazało się to niewystarczające dla wyeliminowania narastających opóźnień w realizacji Projektu. *[str. 25–31 Informacji]*

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli wskazują na występowanie problemów i zagrożeń mogących rzutować negatywnie na dalszą realizację Projektu. Brak działań mających na celu ich rozwiązanie może prowadzić do kolejnych opóźnień w terminowej realizacji zawartych umów, a tym samym wykonawstwie podstawowych komponentów Projektu. Do podstawowych problemów i zagrożeń należy zaliczyć:

- ✓ ryzyko nieterminowego zakończenia zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach Budowy Suchego Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz; *[str. 15–20 Informacji]*
- ✓ ryzyko nieterminowego zakończenia zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach „Modernizacji murów oporowych, kanałów i budowli hydrotechnicznych” oraz „Przebudowy obiektów ochrony przeciwpowodziowej”; *[str. 20–27 Informacji]*
- ✓ ryzyko zwrotu do budżetu Unii Europejskiej środków dofinansowania w wysokości nawet 689,9 mln zł; *[str. 20–27 Informacji]*
- ✓ opóźnienia w realizacji przedsięwzięcia związanego z przebudową kanału przeciwpowodziowego w dolinie Widawy (stanowiącego część składową Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego); *[str. 20–26 Informacji]*
- ✓ nieprawidłową działalność Konsultantów wsparcia technicznego. *[str. 20–26 Informacji]*

Uwzględniając wyniki kontroli oraz działania podjęte przez kierowników skontrolowanych jednostek na rzecz realizacji przekazanych im wniosków pokontrolnych (patrz podrozdział 4.2 Informacji), mając na względzie konieczność uzyskania poprawy w zakresie kontrolowanej działalności i przyspieszenie realizacji Projektu, Najwyższa Izba Kontroli wnosi pod adresem:

Ministra Administracji i Cyfryzacji, przewodniczącego Komitetu Sterującego Projektu o:

- ✓ podjęcie przez Komitet Sterujący oraz pozostałe podmioty i instytucje uczestniczące w realizacji Projektu, skutecznych działań mających na celu niedopuszczenie do dalszych opóźnień w jego realizacji, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności wyeliminowania zagrożeń niewykonania kontraktów A1-1, B2-3.2 oraz B2-2.1 w akceptowalnych terminach.

²⁹ Dotyczy RZGW Wrocław i DZMiUW.

³⁰ Kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

³¹ DZ.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

3.1 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne oraz stan prawny dotyczący kontrolowanego obszaru

Katastrofalna powódź, jaka miała miejsce w dorzeczu Odry w lipcu 1997 r., poza ofiarami w ludziach, zniszczeniami i stratami gospodarczymi (nie licząc kosztów społecznych) ujawniła, że istniejący system ochrony przeciwpowodziowej w zlewni Odry nie gwarantował bezpiecznego przepływu wód powodziowych nie tylko w przypadku powodzi ekstremalnej, ale również w sytuacji pojawienia się wody miarodajnej³².

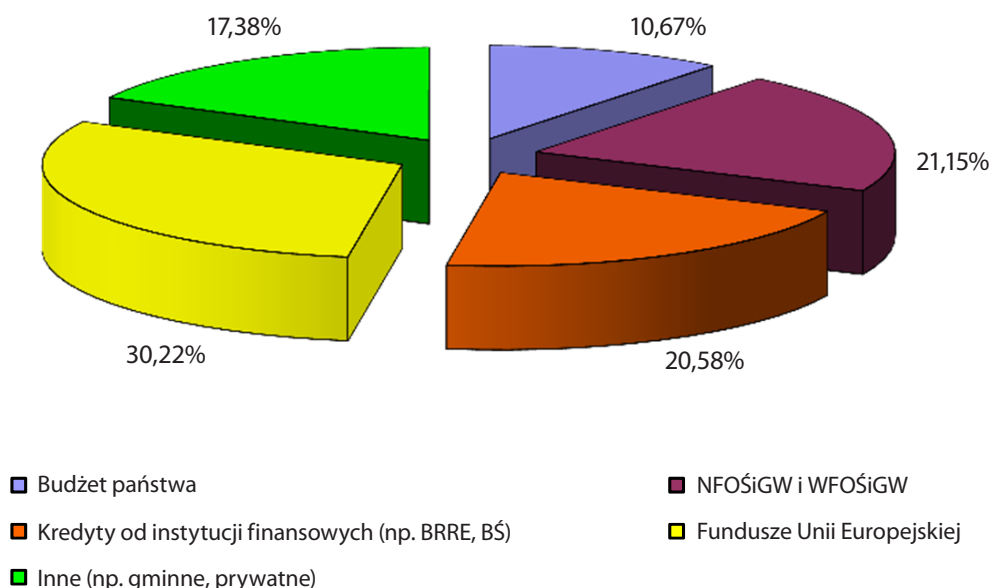
Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, jak również wnioskowi pokontrolnemu Najwyższej Izby Kontroli³³, Rząd RP opracował wieloletni Program dla Odry 2006, zatwierdzony do realizacji ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu Programu wieloletniego „Program dla Odry – 2006”. Program ten realizowany przez Radę Ministrów obejmuje swym zakresem modernizację Odrzańskiego Systemu Wodnego na obszarze ponad 1/3 powierzchni kraju, położony w granicach administracyjnych ośmiu województw (śląskiego, opolskiego, dolnośląskiego, łódzkiego, lubuskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego).

Założono, że Program dla Odry 2006 będzie realizowany w latach 2002–2016, a łączne nakłady na jego finansowanie nie mogą przekroczyć kwoty 9.049,0 mln zł, ustalonej w cenach zadań z roku 2001 i przeliczanej na ceny z roku realizacji zadań.

Źródła finansowania tego Programu przedstawia poniższy wykres nr 1.

Wykres nr 1

Źródła finansowania Programu



Źródło: opracowanie własne NIK.

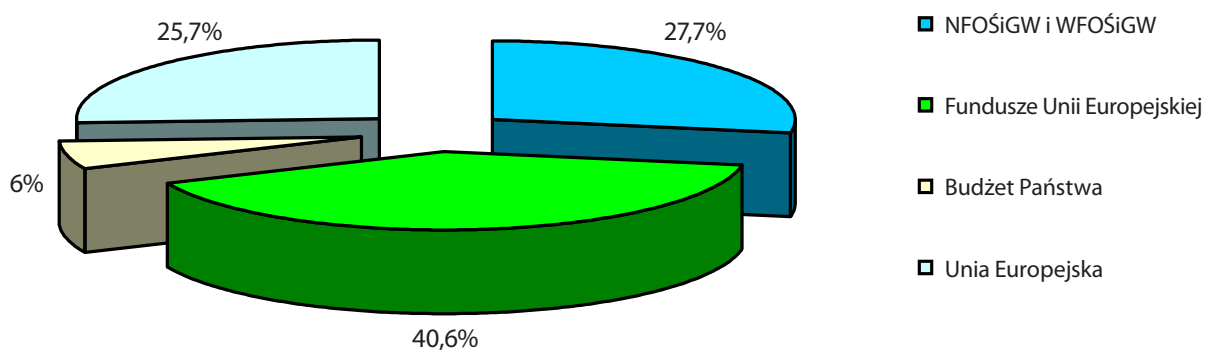
³² Przepływ miarodajny – wezbranie obliczeniowe cieku wodnego o określonym prawdopodobieństwie pojawienia się bezpieczne dla budowli hydrotechnicznych. Na jego wielkość projektuje się m.in. zbiorniki wodne, wały przeciwpowodziowe, obiekty mostowe.

³³ Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r. – nr ewid. 23/98P/97/210/P/ 97/211.

Na realizację Programu dla Odry 2006 Rząd Polski skutecznie pozyskał środki finansowe, zaciągając kredyt i pożyczkę w międzynarodowych instytucjach finansowych. Ze środków tych postanowiono sfinansować realizację części zadań, które określone zostały w „Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”. W dniu 11 maja 2007 r. Rzeczpospolita Polska, poprzez zawarcie Umowy Pożyczki z MBOiR (Bankiem Światowym), pozyskała środki inwestycyjne w kwocie 140,1 mln euro. Natomiast na podstawie umowy z BRRE uzyskała kredyt w kwocie 204,9 mln euro. Zakładano wówczas, iż całkowity koszt realizacji tego Projektu zamknie się kwotą **505,0 mln euro**, przy czym założono, że brakujące środki pochodzić będą z budżetu państwa – 30,0 mln euro i ze środków Unii Europejskiej – 130,0 mln euro. Do obsługi pożyczki z Banku Światowego zobowiązany został Minister Finansów, który podpisał przedmiotową Umowę Pożyczki w imieniu Rządu Polski. Procentowy udział poszczególnych źródeł środków w finansowaniu zadań Projektu przedstawia wykres nr 2.

Wykres nr 2

Źródła finansowania zadań Projektu



Źródło: opracowanie własne NIK.

Realizacja Projektu określona została w ramach czterech podstawowych komponentów: **A** – Budowa Suchego Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz, **B** – Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego, **C** – Poprawa Osłony Przeciwpowodziowej, Monitorowanie i Ocena oraz Nadzór nad EA/EMP34 i RPP35, **D** – Zarządzanie Projektem, Pomoc Techniczna i Szkolenie.

Zbiornik Racibórz jest elementem systemu biernego i czynnego zabezpieczenia przeciwpowodziowego, a jego budowa stanowi drugi etap inwestycji (w pierwszym etapie zrealizowano Polder Buków). Zbiornik będzie mógł przyjąć 170 milionów metrów sześciennych wody, przy czym jego oddziaływanie ochronne wraz z Polderem Buków ma sięgać do Wrocławia. Możliwości zbiornika pozwolą zredukować falę powodziową:

- ♦ przy dysponowaniu 48 godziną prognozą dopływu do zbiornika z wielkości 3120 m³/s do wielkości 1538 m³/s,
- ♦ przy dysponowaniu 24-godziną prognozą dopływu do zbiornika z wielkości 3120 m³/s do wielkości 1800 m³/s.

W związku z tą inwestycją konieczna stała się budowa nowej wsi dla osób przesiedlanych z dwóch miejscowości, zlokalizowanych na obszarze przeznaczonym pod budowę Zbiornika Racibórz.

³⁴ Ocena Środowiskowa i Plan Zarządzania Środowiskowego.

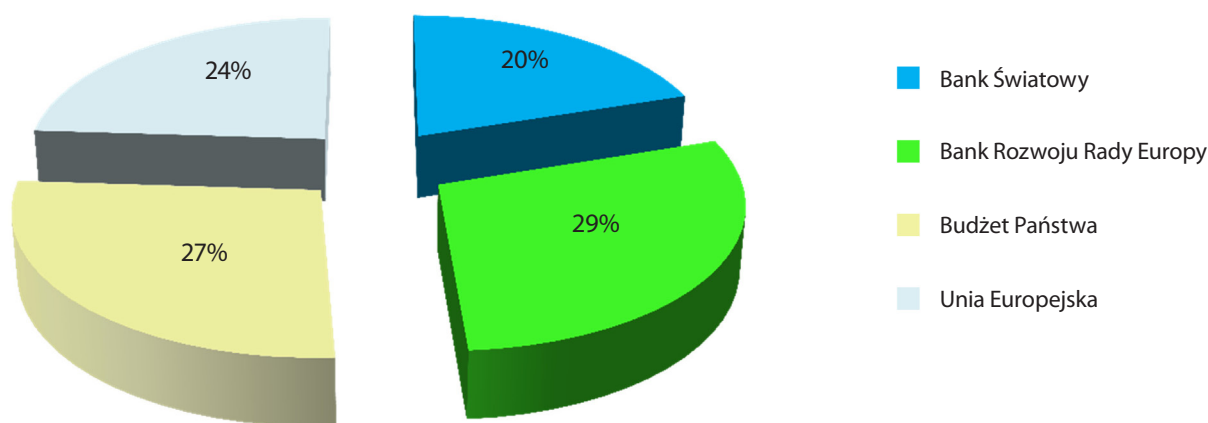
³⁵ Plan Przesiedlenia i Rehabilitacji.

Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego polega na: udrożnieniu koryt starej i nowej Odry oraz jej kanałów; modernizacji bulwarów; przebudowy jazu Wrocław I i stopnia Rędzin, co w konsekwencji zwiększy ochronę przeciwpowodziową Wrocławia. Wrocławski Węzeł Wodny jest unikalnym w skali kraju zespołem rzek, kanałów i urządzeń hydrotechnicznych. Obejmuje Odrę od 241,5 km do 266,9 km. Do Wrocławskiego Węzła Wodnego można zaliczyć cztery główne dopływy Odry: Ślęzę, Oławę, Bystrzycę i Widawę, a także kanały: Miejski, Żeglugowy i Powodziowy oraz mniejsze ciek wodne, znajdujące się na terenie Wrocławia.

Stosownie do zawartej Umowy Pożyczki koordynację i ukierunkowanie działań w ramach Projektu powierzono Komitetowi Sterującemu Projektu, pod przewodnictwem Ministra Administracji i Cyfryzacji. Ponadto w skład tego Komitetu wchodzi m.in. upoważnieni przedstawiciele Ministra Finansów i Ministra Środowiska. Do zadań Komitetu Sterującego Projektu należy m.in.: rozstrzyganie wszelkich problemów związanych z realizacją i finansowaniem Projektu. W dniu 7 lutego 2014 r. Komitet Sterujący Projektu, w trybie obiegowym, przyjął „Zaktualizowane koszty realizacji Projektu i planu finansowania”³⁶, które określone zostały na kwotę 696,97 mln euro. W planie tym uwzględniono również 10% rezerwę na zadania A1, B1, B2 i B3, na łączną kwotę 52,6 mln euro (łącznie 749,6 mln euro). Ogółem, zaktualizowane koszty realizacji Projektu we wszystkich komponentach wynosiły 696,79 mln euro, a ich finansowanie określono według następujących źródeł: BŚ – 20% (140,1 mln euro), Fundusz Spójności 24%, (167,9 mln euro), BRRE – 29% (204,9 mln euro), środki krajowe 26% (184,1 mln euro): w tym 82,4 mln zł Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 33,4 mln euro Program dla Odry 2006 oraz 28,3 mln euro z rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Szczegółowe dane przedstawiono na wykresie nr 3.

Wykres nr 3

Źródła finansowania zadań Projektu



Źródło: opracowanie własne NIK.

Jednostkami wdrożeniowymi Projektu są m.in.: BKP z siedzibą we Wrocławiu (Komponent C i D), IMGW w Warszawie (Komponent C), DZMiUW we Wrocławiu (Komponent B), RZGW w Gliwicach (Komponent A), RZGW we Wrocławiu (Komponent B i C). Jako datę zakończenia Projektu pierwotnie ustalono 31 maja 2014 r., a jego zamknięcia dzień 30 listopada 2014 r.

³⁶ Uwzględniające stan na dzień 31 grudnia 2013 r.

Z uwagi na powstałe opóźnienia w realizacji Projektu, Bank Światowy w Aide Memorie z Misji przeprowadzonej w dniach 13–22 maja 2013 r. wyraził intencję finansowania Projektu do końca 2017 r. Wobec powyższego Minister Finansów, na wniosek Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 7 stycznia 2014 r., wystąpił w dniu 13 stycznia 2014 r. do MBOiR o wprowadzenie zmian do Umowy Pożyczki w zakresie: [1] podniesienia procentowego limitu współfinansowania poszczególnych wydatków środkami pożyczki MBOiR, [2] podniesienia limitu autoryzowanej alokacji na rachunku specjalnym pożyczki, [3] modyfikacji postanowień Umowy Pożyczki dotyczących procedur przetargowych. Bank Światowy, po analizie, przychylił się do zgłoszonych propozycji, przedkładając w dniu 4 lutego 2014 r. list wprowadzający zmiany do Umowy Pożyczki. Przedmiotowe zmiany, dla uzyskania mocy wiążącej, wymagają kontrasygnaty odpowiednio upoważnionego przedstawiciela Rządu RP. W tym celu, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych³⁷, w marcu 2014 r. Minister Finansów rozpoczął procedurę uzyskania zgody Rady Ministrów na związanie Rzeczypospolitej Polskiej (RP) zmianą Umowy Pożyczki. Po dokonaniu stosownych konsultacji, Minister Finansów przekazał w dniu 5 maja 2014 r. na ręce Sekretarza Rady Ministrów wniosek o związanie RP zmianą Umowy Pożyczki z prośbą o jego rozpatrzenie przez Radę Ministrów w trybie obiegowym. Termin zgłaszania uwag w tym zakresie upłynął w dniu 14 maja 2014 r. Po uzyskaniu zgody Rady Ministrów w drodze stosownej uchwały, należycie upoważniony przedstawiciel Ministra Finansów miał niezwłocznie kontrasygnować ww. list Banku Światowego, co miało być równoznaczne z przyjęciem przedmiotowych zmian do Umowy Pożyczki. W zakresie przedłużenia okresu realizacji Umowy Pożyczki, w następstwie wystąpienia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 kwietnia 2014 r., Minister Finansów przekazał do MBOiR w dniu 25 kwietnia 2014 r. wniosek o przedłużenie daty zamknięcia Projektu do dnia 31 grudnia 2017 r. Sprawa zmiany Umowy Pożyczki miała zasadnicze znaczenie dla dalszej realizacji Projektu, gdyż bez tej zmiany finansowanie zadań Projektu zakończyłoby się w III kwartale 2014 r., bez możliwości osiągnięcia zaplanowanych celów.

Z informacji Departamentu Spraw Zagranicznych Ministerstwa Finansów³⁸ z dnia 28 października 2014 r., wynika że procedura wprowadzania zmian do Umowy Pożyczki (w zakresie przywołanych powyżej punktów 1–3) została zakończona w dniu 2 czerwca 2014 r. W tym celu Przedstawiciel Ministra Finansów kontrasygnował list wprowadzający zmiany do Umowy Pożyczki³⁹. Natomiast przedłużenie daty zamknięcia Projektu do końca 2017 r. zostało dokonane na podstawie notyfikacji przez MBOiR zawartej w piśmie z dnia 16 lipca 2014 r.

Ramy prawne dotyczące przedmiotowej kontroli określone zostały m.in. w następujących aktach prawnych: *ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁴⁰, *ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*⁴¹, *ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*⁴², *ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*⁴³, *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁴⁴. Ponadto przy udzielaniu zamówień publicznych miały zastosowanie Wytyczne Banku Światowego. Omówienie ważniejszych aktów prawnych związanych z kontrolowaną działalnością przedstawione zostało w załączniku nr 5.2 do niniejszej Informacji.

³⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443 ze zm.

³⁸ Dane niezweryfikowane w trybie kontrolnym.

³⁹ Na podstawie Uchwały nr 82/2014 Rady Ministrów z dnia 20 maja 2014 r.

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 885.

⁴¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁴² Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.

⁴³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Realizacja zadań ujętych w „Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”

Skontrolowane jednostki nie podejmowały w pełni wystarczających działań zapewniających sprawną realizację zadań zawartych w Projekcie. Wynikało to przede wszystkim z niewłaściwego przygotowania zadań inwestycyjnych pod względem organizacyjno-dokumentacyjnym, jak również niewyegzekwowania od Konsultantów wsparcia technicznego i od wykonawców robót, wywiązywania się ze zleconych im zadań. Poważnym problemem mającym bezpośredni wpływ na opóźnienia w realizacji zadań Projektu było również niskie zaangażowanie niektórych wykonawców robót w realizację inwestycji. Głównymi przyczynami opóźnień, leżącymi po stronie wykonawców były: długi okres mobilizacji, brak doświadczenia, złe zarządzanie i organizacja robót, braki personalne i sprzętowe oraz opóźnienia w przygotowaniu dokumentacji umożliwiającej rozpoczęcie robót.

Na koniec 2013 r. zaawansowanie rzeczowe kontraktów realizowanych w ramach podkomponentu B2 wahało się między 9% a 24%, podczas gdy ich zaawansowanie czasowe wyniosło od 52% do 63% planowanego czasu realizacji. Natomiast w przypadku podkomponentu A1 zaawansowanie rzeczowe na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosło zaledwie 4,1%. W wyniku powstałych opóźnień, zaistniała również konieczność zmiany terminu zamknięcia Projektu na grudzień 2017 r.

Na koniec 2013 r. nadal niskie było zaawansowanie finansowe realizacji Projektu, które wyniosło 663,2 mln zł (komponent A – 299,2 mln zł, komponent B – 321,9 mln zł, komponent C – 31,1 mln zł, komponent D – 11,0 mln zł), stanowiąc jedynie 23,7% nakładów w kwocie 2.796,9 mln zł, przewidzianych w obowiązującym w trakcie kontroli planie finansowym. Skutkiem tego strona polska, korzystając w niewielkim stopniu z udzielanej pożyczki Banku Światowego i kredytu BRRE, ponosiła koszty ich obsługi, które za 2013 r. wyniosły w sumie 4,6 mln zł⁴⁵. Natomiast za cały dotychczasowy okres realizacji Projektu, od 2007 r. do końca 2013 r., koszty jego obsługi finansowej wyniosły 20,8 mln zł i były uzasadnione w świetle zapisów Umowy Pożyczki.

Ponad połowa poniesionych dotychczas nakładów na Projekt w wysokości 372,9 mln zł (56,2%) dotyczyła płatności na rzecz wykonawców robót⁴⁶, przy czym 256,1 mln zł, tj. 68,7% tej kwoty stanowiła zaliczka na rzecz ich mobilizacji. Koszty przygotowania do realizacji zadań inwestycyjnych związane przede wszystkim z pozyskaniem nieruchomości i usługami konsultantów zamknęły się kwotą 259 mln zł, tj. stanowiły 39% wszystkich kosztów Projektu.

Mimo takiej struktury nakładów nie stwierdzono wydatków niecelowych i niegospodarnych. Wymóg wypłaty zaliczek na mobilizację wykonawców robót oraz ustanowienia konsultantów był jednym z warunków Banku Światowego, który akceptował również ich wybór. Zadaniem konsultantów była m.in. realizacja prac przedprojektowych i projektowych, pomoc techniczna dla jednostek wdrażających Projekt, a także pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu, w tym nadzoru nad realizacją robót.

Przyjęte założenia planowe wydatków w poszczególnych latach realizacji Projektu nie były zachowane. Począwszy od roku 2009 do końca 2013 r. poziom wydatkowanych środków odbiegał zasadniczo od planu. Plan i wykonanie wydatków na zadania Projektu w poszczególnych latach przedstawia poniższy wykres⁴⁷.

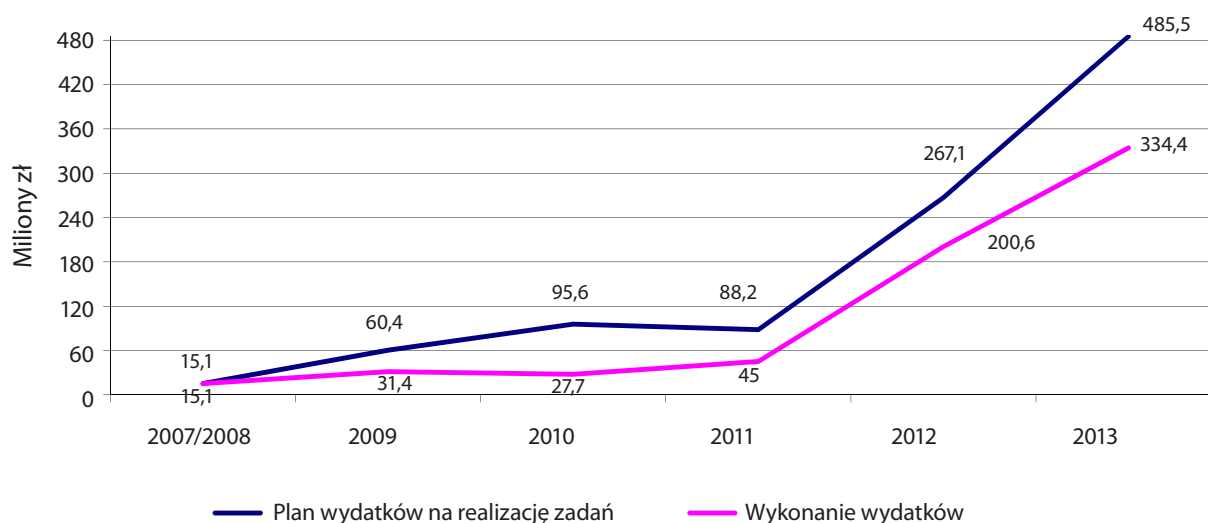
⁴⁵ Kredyt BRRE – 2,7 mln zł, pożyczka Banku Światowego – 1,9 mln zł, w tym 0,9 mln zł opłaty za gotowość.

⁴⁶ W ramach Komponentu A i B.

⁴⁷ Dane w odniesieniu do rocznych planów wydatków (plan po zamianach).

Wykres nr 4

Plan i wykonanie wydatków na zadania Projektu



Źródło: opracowanie własne NIK.

3.2.1.1. Budowa Zbiornika Racibórz

Budowa Zbiornika Racibórz, kluczowego przedsięwzięcia Projektu, powierzona została RZGW w Gliwicach. Z zadania tego jednostka ta wywiązywała się w stopniu niedostatecznym. Pomimo zawarcia w dniu 18 czerwca 2013 r. umowy z przedsiębiorstwem Dragados S.A. na budowę Zbiornika Racibórz w ramach podkomponentu A1, doprowadzenia do zmiany Inżyniera Kontraktu⁴⁸ oraz rozpoczęcia robót budowlanych, powstały kolejne opóźnienia zagrażające nowemu terminowi realizacji tego zadania, który określony został na dzień 9 stycznia 2017 r.⁴⁹. Należy jednocześnie pamiętać, iż zakładanym w Projekcie, pierwotnym terminem zakończenia Budowy Zbiornika Racibórz, miał być koniec II kwartału 2014 r. Natomiast zgodnie z postanowieniami Programu dla Odry 2006, zbiornik ten miał być oddany do użytkowania w 2011 r.

Dotychczas podstawowymi przyczynami opóźnień budowy Zbiornika Racibórz było przewlekłe przygotowywanie tej inwestycji, zarówno od strony organizacyjnej, jak i dokumentacyjnej. Opóźnienia w jego realizacji wynikały zarówno z przyczyn obiektywnych (zmiany przepisów prawa, wydłużonych procedur w zakresie pozyskiwania wymaganych pozwoleń, akceptacji i uzgodnień), jak i zależnych od RZGW w Gliwicach, a wynikających m.in. z:

- ✓ niewyegzekwowania od wykonawcy robót terminowej realizacji zadań;
- ✓ niezapewnienia praw autorskich do sporządzonej wcześniej dokumentacji budowlanej, co ograniczało możliwości koniecznej i szybkiej jej aktualizacji. Stan ten był następstwem podpisania przez RZGW w Gliwicach niekorzystnej umowy w tym zakresie⁵⁰;

⁴⁸ Umowa z dnia 12 sierpnia 2013 r. z firmą Ove Arup & Partners International Limited, na pełnienie usług Konsultanta, w tym nadzór budowlany włącznie z wykonywaniem funkcji Inżyniera Kontraktu i usługami zarządzania Kontraktem w ramach Projektu. Konsultant rozpoczął świadczenie usług z dniem 2 września 2013 r.

⁴⁹ Wykonawca, Dragados S.A. poinformował RZGW w Gliwicach, iż w jego ocenie realnym terminem zakończenia tej inwestycji jest 5 grudnia 2017 r.

⁵⁰ RZGW w Gliwicach dopuścił do niekorzystnej dla niego zmiany postanowień umowy z dnia 29 grudnia 2010 r. zawartej z Wykonawcą dokumentacji projektowej. Pierwotnie dokumentacja ta mogła być przekazana m.in. w formie edytowanej w formatach *.doc, *.xls, *.dwg, *.shp oraz innych powszechnie dostępnych. W wyniku zmiany postanowień umownych wersję elektroniczną dokumentacji przekazano w formacie *.pdf.

- ✓ niewywiązywania się Konsultanta wsparcia technicznego⁵¹ ze zleconego mu zakresu usług i nieskutecznego egzekwowania wykonywanych przez niego obowiązków, mimo podejmowanych wobec niego działań dyscyplinujących (np. czasowe zawieszenie płatności).

Zważywszy na fakt, że Zbiornik Racibórz ma istotne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, w tym m.in. miast: Racibórz, Kędzierzyn Koźle, Opole i Wrocław, dotychczasowe działania podejmowane przez RZGW w Gliwicach w okresie 6,5-letniej realizacji tej inwestycji należy uznać za nieefektywne i mało skuteczne. Zaawansowanie rzeczowe realizacji robót na koniec 2013 r. wyniosło 4,1%⁵² i stan ten nie uległ zasadniczym zmianom do dnia 30 kwietnia 2014 r.

- Do dnia 31 grudnia 2013 r. wykonawca robót Dragados S.A. przedłożył jedynie 14 z 31 wymaganych harmonogramem projektów wykonawczych. Cztery z nich złożone zostały w wymaganym terminie, a kolejne 10 z opóźnieniem, wynoszącym od 9 do 43 dni. Ponadto spośród 14 złożonych projektów wykonawczych tylko jeden⁵³ przyjęty został przez Inżyniera Kontraktu bez zastrzeżeń. Pozostałe 13 zwróconych zostało wykonawcy do poprawy.
- Do końca 2013 r. wykonawca nie rozpoczął również prac związanych z przebudową istniejących linii energetycznych prawobrzeżnej części Zbiornika Racibórz (obejmujących trzy zadania), których wykonanie stanowiło tzw. „kamień milowy”, a ich zakończenie planowano na grudzień 2013 r. Również zadanie dotyczące karczowania pni drzew na całej powierzchni budowy Zbiornika Racibórz miało zostać zakończone do dnia 31 października 2013 r., jednakże na dzień 31 grudnia 2013 r. wykonawca nie zrealizował wszystkich elementów robót wymaganych kontraktem.
- RZGW Gliwice dopuścił do realizacji części robót budowlanych przez wykonawcę podkomponentu A1 bez wymaganych projektów wykonawczych oraz szczegółowych programów zapewnienia jakości, co może mieć negatywny wpływ na trwałość i bezpieczeństwo tej inwestycji. Wykonawca robót w sposób rażący naruszył tym samym postanowienia warunków zawartego w dniu 18 czerwca 2013 r. kontraktu⁵⁴ na budowę Zbiornika Racibórz. Przypadki te dotyczyły m.in.:
 - ✓ w okresie od 15 lipca do 26 sierpnia 2013 r. odcinka pn. „Staw Plinc i przełożenie potoku Plinc poniżej zapory czołowej”. W ramach tych zadań wykonano: wykop stawu, profilowanie skarp stawu oraz koryto potoku na wlocie i wylocie ze stawu. Projekty wykonawcze dla ww. prac, tj. budowla 152 (koryto potoku Plinc) i budowla 153 (staw Plinc) zostały ostatecznie zatwierdzone dopiero 12 lutego 2014 r., tj. po ponad 5 miesiącach od zakończenia prac objętych tymi projektami, a szczegółowy program zapewnienia jakości przedłożono Inżynierowi Kontraktu dopiero 14 listopada 2013 r. (do dnia 30 kwietnia 2014 r. nie został on ostatecznie zatwierdzony);
 - ✓ w okresie od 1 października 2013 r. do 18 grudnia 2013 r. wykonawca prowadził roboty kafarowe, polegające na wbijaniu ścianek szczelnych stalowych wokół dołu fundamentowego budowli przelewowo-spustowej, a w okresie od 15 września 2013 r. do 18 marca 2014 r. roboty polegające na formowaniu nasypów grodzy budowlanej. Projekt wykonawczy dla ww. prac został ostatecznie zaakceptowany przez Inżyniera Kontraktu w dniu 31 marca 2014 r., a Szczegółowy Program Zapewnienia Jakości dla tychże robót w dniu 10 kwietnia 2014 r.;
 - ✓ od 10 października 2013 r. wykonawca odhumusowywał teren pod drogi technologiczne (roboty tymczasowe) i serwisowe (roboty stałe), w sytuacji, gdy w dniu 7 listopada 2013 r. projekty wykonawcze dla tychże robót uzyskały warunkowe dopuszczenie, a ostatecznie zaakceptowane zostały dopiero w dniu 29 stycznia 2014 r.;
 - ✓ od 13 września 2013 r. do 30 kwietnia 2014 r. (data zgłoszenia zakończenia robót) wykonawca prowadził prace związane z likwidacją hałdy „Bieńkowice”, z jednoczesnym zastosowaniem gruntu z hałdy do zasypania wyrobiska pożwirowego. Projekt wykonawczy dla przedmiotowego zadania został złożony do akceptacji Inżyniera Kontraktu dopiero 13 grudnia 2013 r. i do 30 kwietnia 2014 r. nie został ostatecznie zatwierdzony.
- Wskazując przyczyny dopuszczenia do prowadzenia przez wykonawcę robót budowlanych bez projektów wykonawczych, Pełnomocnik Dyrektora RZGW w Gliwicach ds. Zarządzania Komponentem A wyjaśnił, iż w jego ocenie takie projekty nie były wymagane dla niektórych rodzajów prac. NIK nie podzieliła stanowiska Pełnomocnika Dyrektora RZGW w Gliwicach, gdyż obowiązek wykonania projektów wykonawczych przed rozpoczęciem robót budowlanych wynikał m.in. z postanowień zawartych kontraktów. Również w ramach podkomponentu A2, którego część zadań w oparciu o zawarte porozumienia pomiędzy RZGW Gliwice a Gminą Lubomia, powierzone

⁵¹ Joint Venture: CES Consulting Engineers Salzgitter GmbH, Haskoning Nederland B. V. i Pracownie Badawczo-Projektowe Ekosystem Sp. z o.o.

⁵² Dane według sprawozdania System Monitotringu Robót Budowlanych.

⁵³ „Rozbiórki i przebudowa sieci (branża budowlana, sanitarna i elektryczna)” Obiekt S5 (Zagospodarowanie czaszy zbiornika) – zadanie T51.

⁵⁴ Sekcja VI punkt 1.3., Obiekt nr 1 – zaporą czołową z budowlami towarzyszącymi, sekcja VI, opis wymagań dla robót 4.19.1 Program zapewnienia jakości.

zostało tej gminie, wystąpiły opóźnienia. Z 12 ujętych w harmonogramie RAP zadań, pięć w ogóle nie zostało rozpoczętych⁵⁵, a trzy rozpoczęte zostały z opóźnieniami wynoszącymi od 2 do 12 miesięcy⁵⁶. W przypadku jednego zadania – realizacja prac związanych z wydawaniem i zamianą terenów oraz uzgadnianiem odszkodowań – pomimo rozpoczęcia realizacji 2 miesiące wcześniej niż zakładano, planowany pierwotnie termin zakończenia nie został dotrzymany. Zgodnie ze zmienionym we wrześniu 2013 r. harmonogramem RAP terminy zakończenia prac ośmiu z dziewięciu analizowanych zadań zostały przesunięte o: 19 m-cy (budowa cmentarza w Nowej Wsi); 16 miesięcy (budowa infrastruktury w Nowej Wsi); 12 m-cy (budynek remizy ze świetlicą w Nowej Wsi); 11 m-cy (prace związane z wydawaniem i zamianą terenów oraz uzgadnianiem odszkodowań); 9 m-cy (zagospodarowanie przestrzeni publicznej w Nowej Wsi); 8 m-cy (budynek wielorodzinny w Nowej Wsi); 2 m-ce (budowa oczyszczalni) i 1 miesiąc (ustalenie zasad realizacji projektów związanych z budową remizy, budynku wielorodzinnego, cmentarza, oczyszczalni ścieków i zagospodarowania przestrzeni publicznej). Jedną z przyczyn powstania tych opóźnień była m.in. niska jakość dokumentacji przygotowanej przez poprzedniego Inżyniera Kontraktu – CES. W ramach podkomponentu A2, w 2013 r. prowadzone były prace przygotowawcze terenu pod inwestycję, w tym dotyczące wysiedlenia Wsi Ligota Tworowska i Nieboczowy, rozpoczęto budowę 24 domów mieszkalnych na terenie Nowej Wsi.

- W czaszy budowanego Zbiornika Racibórz prowadzona jest działalność związana z wydobywaniem kruszywa. Od 2008 r. wydanych zostało 26 na 28 wszystkich Koncesji dla przedsiębiorców i zakładów odkrywkowych na prowadzenie działalności wydobywczej na terenie zbiornika (dwie koncesje wydano w 2014 r.). Największa liczba koncesji (22) przewiduje prowadzenie działalności co najmniej do roku 2025. RZGW Gliwice posiadało informację o ośmiu przedsiębiorcach dysponujących 13 koncesjami. Tymczasem jeszcze co najmniej 10 dalszych podmiotów dysponowało 13 koncesjami, o czym RZGW Gliwice nie posiadało wiedzy. Przyczyną tego stanu było m.in. nie prowadzenie przez RZGW rejestru podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w czaszy Zbiornika gdyż, jak wyjaśnił Dyrektor RZGW⁵⁷, nie widziano takiej konieczności. Rozwijająca się działalność w zakresie wydobywania kopalin na terenie czaszy Zbiornika może w przypadku zaistnienia konieczności wypełnienia polderu wodą ograniczać skuteczność reakcji na zagrożenie powodziowe. Problemem w tej sytuacji mogą się np. okazać wykorzystywane do prowadzenia wydobywania maszyny i sprzęt, których nie da się ewakuować, a których przemieszczenie przez masy płynącej wody może zagrozić budowłom polderu. W związku ze wskazaną powyżej działalnością, prowadzone są dwa postępowania dotyczące wydobywania kruszywa w czaszy zbiornika:
 - ✓ przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w sprawie zasadności wykorzystania granulatu nieznanego pochodzenia do odtworzenia skarp wyrobisk poeksploatacyjnych odkrywkowych zakładów górniczych – do dnia zakończenia kontroli prowadzone było postępowanie w przedmiocie ewentualnego potwierdzenia utraty statusu odpadu, wykorzystywanego do rekultywacji granulatu. Postępowanie to zostało wszczęte w wyniku zlecenia NIK;
 - ✓ przez Wójta Gminy Lubomia, w sprawie nielegalnego usunięcia przez jednego z przedsiębiorców 32 sztuk drzew bez wymaganego zezwolenia.

Wobec powyższego, NIK jako zasadne i celowe uznała monitorowanie przez RZGW Gliwice zakresu i intensywności robót górniczych prowadzonych przez przedsiębiorców w czaszy Zbiornika.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie NIK, realne jest zagrożenie kolejnego przesunięcia daty zakończenia budowy Zbiornika Racibórz, nawet poza 2017 r. Na konieczność zmiany terminu zakończenia budowy wskazał również wykonawca robót pismem z dnia 18 kwietnia 2014 r., w którym poinformował RZGW w Gliwicach, iż w jego ocenie realnym terminem zakończenia tej inwestycji jest 5 grudnia 2017 r. Podniósł on jednocześnie, że wpływ na to mają m.in.: różnice w warunkach gruntowych posadowienia budowli w stosunku do dokumentacji RZGW użytej do wykonania projektu budowlanego oraz nowe wymagania dotyczące zaleceń Międzynarodowego Panelu Ekspertów w zakresie zmiany przesłony przeciw-filtracyjnej⁵⁸, co wiąże się z koniecznością przeprojektowania dokumentacji budowy Zbiornika⁵⁹.

⁵⁵ Dot. budynku remizy ze świetlicą, budynku wielorodzinnego, zagospodarowania przestrzeni publicznej oraz budowy cmentarza w Nowej Wsi oraz likwidacji cmentarza w Nieboczowach.

⁵⁶ Dot. budowy infrastruktury (2 m-ce), ustalenia zasad realizacji projektów związanych z budową remizy, budynku wielorodzinnego, cmentarza, oczyszczalni ścieków i przestrzeni publicznej (5 m-cy), a także budowy oczyszczalni ścieków (12 m-cy).

⁵⁷ Należy przez to rozumieć p.o. Dyrektora RZGW w Gliwicach.

⁵⁸ Przedłożona przez wykonawcę aktualizacja robót będzie przedmiotem kolejnych kontroli NIK.

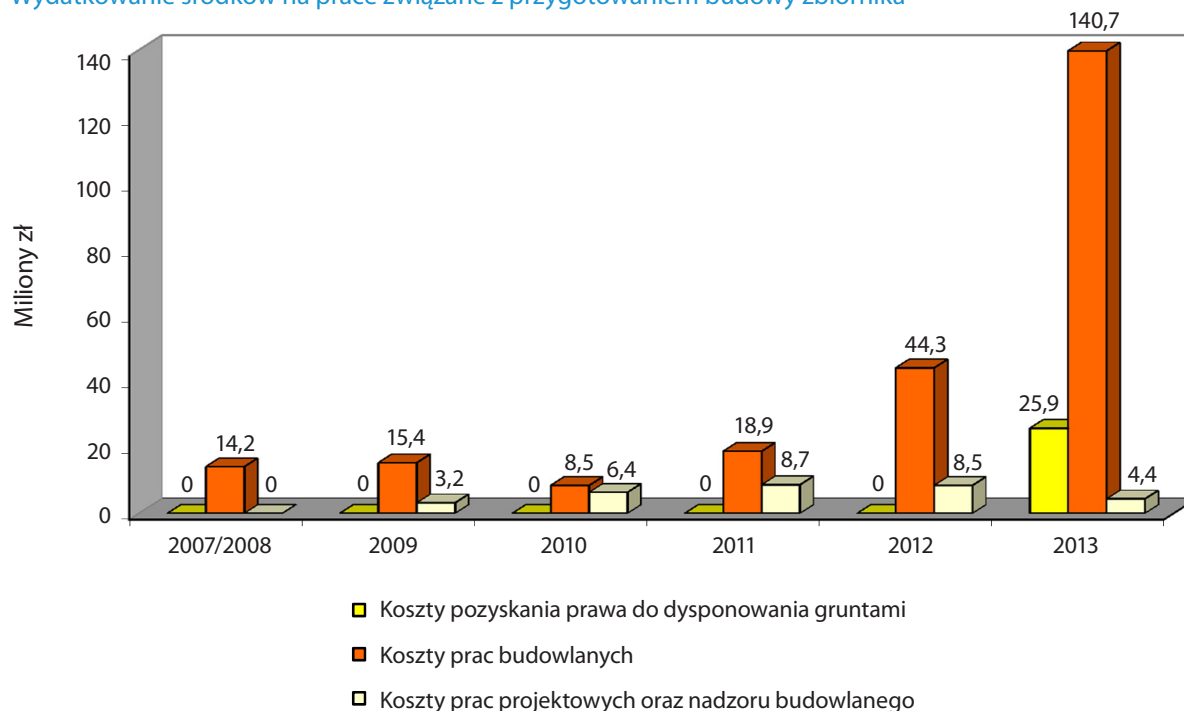
⁵⁹ Do dnia zakończenia kontroli przedłożona przez wykonawcę aktualizacja programu robót nie została rozpatrzona i zweryfikowana przez RZGW w Gliwicach.

Odzwierciedleniem opóźnień w realizacji Projektu było również niskie zaawansowanie finansowe zadań. Poniesione od początku realizacji Projektu do końca 2013 r. wydatki w kwocie 299,2 mln zł stanowiły 23,7% kwoty przewidzianej na budowę Zbiornika Racibórz (1.269,6 mln zł), przy czym blisko połowa z tej kwoty (46,9%) stanowiła wypłacona głównemu wykonawcy – Dragados S.A., zaliczka na mobilizację w wysokości 140,5 mln zł⁶⁰. Pozostałe wydatki w kwocie 127,3 mln zł (42,5%) poniesione zostały na pozyskanie praw do dysponowania gruntami oraz w wysokości 31,2 mln zł (10,4%) na usługi konsultingowe, w tym opracowanie dokumentacji projektowo – technicznej i nadzór.

Wydatkowanie środków w poszczególnych latach przedstawia wykres nr 5.

Wykres nr 5

Wydatkowanie środków na prace związane z przygotowaniem budowy zbiornika



Źródło: opracowanie własne NIK.

W grudniu 2012 r. RZGW Gliwice rozwiązał umowę z Konsultantem wsparcia technicznego – CES z uwagi na niespełnianie wymagań w zakresie świadczonych usług. W związku z tym faktem, celem wykonania zadań dotychczas realizowanych przez CES, RZGW Gliwice zatrudniło konsultantów w zakresie: RAP, działań środowiskowych, hydrotechniki i obsługi prawnej. W rezultacie, w dniu 5 marca 2013 r. zawarto umowę z konsultantem ds. nabywania nieruchomości na cele inwestycyjne – RAP, w dniu 26 marca 2013 r. zawarto umowę z konsultantem ds. środowiskowych, w dniu 2 kwietnia 2013 r. zawarto umowę z konsultantem ds. hydrotechniki, a 19 marca 2013 r. zawarto umowę na usługi prawne i wsparcie dla RZGW w związku z realizacją Projektu. Dodatkowo w dniu 12 sierpnia 2013 r. RZGW Gliwice zawarło umowę z firmą Ove Arup & Partners International Limited, na pełnienie usług Konsultanta, w tym nadzór budowlany włącznie z wykonywaniem funkcji Inżyniera Kontraktu i usługami zarządzania kontraktem w ramach Projektu. Konsultant rozpoczął świadczenie usług z dniem 2 września 2013 r. Łącznie wartość zawartych umów zamknęła się kwotą 2,7 mln zł. Powyższe działania były zgodne z wymogami Banku Światowego.

⁶⁰ Płatność, która podlega zwrotowi i nie stanowi wynagrodzenia za ewentualnie wykonane roboty budowlane; dodatkowo kwota 169,4 tys. zł stanowiła płatność na modernizację sieci piezometrów oraz wycinkę drzew.

3.2.1.2. Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego

Zadania związane z Modernizacją Wrocławskiego Węzła Wodnego realizowały dwie jednostki wdrożeniowe, tj. RZGW we Wrocławiu i DZMiUW. Wartość zadań przewidzianych do wykonania przez RZGW we Wrocławiu wynosiła 737,8 mln zł, tj. 50,8% planowanych kosztów Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego, a przez DZMiUW – 713,6 mln zł, tj. 49,2% wartości tego zadania. Podstawowy zakres zadań przewidzianych do realizacji przez te podmioty przedstawiono w załączniku nr 5.1 do Informacji.

Nie w pełni skuteczne były działania jednostek wdrożeniowych w zakresie realizacji przypisanych im zadań. Do końca 2013 r. na przebudowę kanału przeciwpowodziowego w dolinie Widawy nie zawarto żadnego z dwóch kontraktów, nie uzyskano stosownych pozwoleń na realizację tych inwestycji, a tym samym nie rozpoczęto żadnych prac (DZMiUW). Należy zauważyć, iż według nowego harmonogramu ze stycznia 2013 r. jako datę podpisania rzeczonych kontraktów wskazano październik 2013 r. Stan ten nie uległ zmianie do końca lipca 2014 r. W stosunku do pierwotnie planowanych terminów rozpoczęcia robót na rzece Widawie opóźnienia wyniosły już ponad 36 miesięcy. Nowe opóźnienia, w przedziale od trzech do trzynastu miesięcy, wystąpiły również w przypadku czterech kontraktów realizowanych w ramach „Modernizacji murów oporowych, kanałów i budowli hydrotechnicznych” (RZGW we Wrocławiu). Opóźnienia w realizacji dwóch kontraktów⁶¹ były na tyle znaczące, iż uniemożliwią realizację tych zadań w umownych terminach.

- RZGW we Wrocławiu zadania w zakresie „Modernizacji murów oporowych, kanałów i budowli hydrotechnicznych” realizował w ramach czterech kontraktów. Największe zagrożenie dla terminowej realizacji zadań Projektu przypisanych RZGW we Wrocławiu stanowiły opóźnienia prac budowlanych w ramach kontraktów B2-3.2 „Pogłębianie i poszerzanie kanałów Wrocławskiego Węzła Wodnego” oraz B2-2.1 „Modernizacja Bulwarów Odry Środkowej”. Niniejsze opóźnienia wystąpiły również w przypadku dwóch pozostałych kontraktów tj. B2-4.2 „Pozostałe obiekty hydrologiczne Wrocławskiego Węzła Wodnego” oraz B2-3.1 „Modernizacja i udrożnienie kanału powodziowego, udrożnienie starej Odry od dolnego stanowiska Jazu Psie Pole do Mostów Kolejowych Poznańskich”.
 - ✓ W przypadku pierwszego kontraktu (B2-3.2) po upływie 52,4% czasu przewidzianego na realizację tej inwestycji, zaawansowanie rzeczowe robót na koniec 2013 r. wyniosło zaledwie 10,8%. Na dzień 31 grudnia 2013 r. wykonawca robót wykazywał ponad 13 miesięczne opóźnienie w terminie zakończenia robót budowlanych⁶², określonych na dzień 8 stycznia 2015 r. Główną przyczyną tego stanu były m.in. opóźnienia w projektowaniu i przygotowaniu dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia robót, wciąż trwająca mobilizacja wykonawcy, która powinna się zakończyć w czerwcu 2013 r., złe zarządzanie kontraktem ze strony wykonawcy, w tym nieprawidłowa organizacja robót. Wykonawca był wielokrotnie wzywany do podjęcia działań mających na celu prawidłowe prowadzenie prac i przedstawienie działań naprawczych niwelujących opóźnienia. Od czerwca 2013 r. RZGW we Wrocławiu wyznaczało wykonawcy zadania do wykonania (tzw. benchmarki), niemniej jednak nie potrafił on zrealizować większości z nich. W celu pełnego nadzoru nad postępem prac, wykonawca został zobowiązany do codziennego raportowania postępów, które są oceniane na bieżąco.
 - ✓ Ze względu na niezadowalający postęp prac budowlanych w dniu 14 sierpnia 2013 r., Inżynier Kontraktu poinformował RZGW we Wrocławiu o zagrożeniu terminowej realizacji tego zadania a w dniu 26 marca 2014 r. zarekomendował wypowiedzenie umowy wykonawcy. Według stanu na dzień 23 maja 2014 r. uzgodniono z Bankiem Światowym, iż z uwagi na mobilizację wykonawcy kontraktu B2-3.2 i postęp prac budowlanych, ewentualne decyzje o rozwiązaniu przywołanego kontraktu uzależnione będą od dalszych postępów i utrzymującego się tempa prac. Dodatkowo należy zauważyć, iż wykonawca kontraktu B2-3.2 wpisany został przez Bank Światowy na „listę podmiotów wykluczonych” (za praktyki korupcyjne)⁶³, co w praktyce powoduje brak możliwości formalnego przedłużenia tego kontraktu. W przypadku drugiego z kontraktów B2-2.1,

⁶¹ B2-3.2 „Pogłębianie i poszerzanie kanałów Wrocławskiego Węzła Wodnego” oraz B2-2.1 „Modernizacja Bulwarów Odry Środkowej”.

⁶² Według stanu na 31.03.2014 r. Wykonawca w nieprzyjętym przez Inżyniera Kontraktu Programie Robót ver.11 wykazuje 7-miesięczne opóźnienie czasu na ukończeniu.

⁶³ Dane z BKP.

przy zaawansowaniu czasowym wynoszącym na koniec 2013 r. ponad 63% czasu przewidzianego na realizację tej inwestycji, praktycznie brak było zaawansowania robót budowlanych⁶⁴, przy czym termin zakończenia tego zadania określony został na dzień 22 września 2014 r. Na koniec 2013 r. przekroczenie kontraktowego czasu na zakończenie inwestycji wynosiło ok. 3 miesiące (94 dni), a na dzień 31 marca 2014 r. uległo ono wydłużeniu do siedmiu miesięcy. Przyczyną tego stanu było m.in. zbyt późne rozpoczęcie projektowania i procedur administracyjnych przez wykonawcę, nieefektywny zespół projektowy, opieszałość wykonawcy, brak współpracy oraz niewykonywanie poleceń Inżyniera Kontraktu, niedostateczna baza sprzętowa. W celu monitorowania i lepszego rozliczania postępów prac od lutego 2014 r. wprowadzono dla wykonawcy benchmarki. Według stanu na 28 lutego 2014 r. zrealizował on jedynie trzy z dziewięciu benchmarków. Również w przypadku tego zadania ewentualne decyzje o rozwiązaniu tego kontraktu uzależnione miały być od dalszych postępów prac budowlanych.

- ✓ Opóźnienia wystąpiły również w przypadku dwóch pozostałych kontraktów realizowanych przez RZGW we Wrocławiu, tj. B2-4.2 oraz B2-3.1. W pierwszym przypadku przy upływie 62% czasu przewidzianego na realizację tego zadania, zaawansowanie rzeczowe robót według stanu na 31 grudnia 2013 r. wyniosło 23,46%⁶⁵, przy czym na koniec 2013 r. wykonawca wykazywał około trzymiesięczne przekroczenie czasu przewidzianego na ukończenie tej inwestycji i stan ten nie uległ zmianie do dnia 31 marca 2014 r. Natomiast w przypadku kontraktu B2-3.1 do końca 2013 r. wykonawca nie przedłożył m.in. 21 projektów wykonawczych, opóźnienia w tym zakresie wyniosły nawet do ośmiu miesięcy.

Narastanie opóźnień powoduje również ryzyko niezakończenia tych inwestycji do połowy grudnia 2015 r., co stwarza zagrożenie zwrotu do budżetu Unii Europejskiej środków w wysokości nawet 689,9 mln zł. Spowodowane jest to tym, iż zgodnie z warunkami umów o dofinansowanie, zawartych z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, DZMIUW⁶⁶ zobowiązany jest zakończyć realizację rzeczowego zakresu Projektu (wynikającego z wniosku o dofinansowanie) do dnia 31 października 2015 r., a RZGW we Wrocławiu⁶⁷ do dnia 15 grudnia 2015 r. Z uwagi na fakt, iż obie jednostki realizują zadania inwestycyjne składające się na jedno przedsięwzięcie pn. „Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego”, w przypadku nie wywiązania się z terminowej realizacji zadań przez RZGW zwrotem do budżetu Unii Europejskiej może zostać objęta nie tylko kwota 518,2 mln zł, przyznana RZGW, ale cała kwota dofinansowania przedsięwzięcia w wysokości 689,9 mln zł, to jest kwota dofinansowania dla RZGW i DZMIUW. Należy jednocześnie zauważyć, iż zagrożenie zwrotu środków unijnych związane jest również ze składanymi przez wykonawców roszczeniami terminowymi, dotyczącymi np. zmiany czasu zakończenia określonych robót, a tym samym przesunięciem daty zamknięcia kontraktu. W roszczeniach tych wykonawcy wskazują m.in. na występowanie: nieprzewidzianych warunków fizycznych i gruntowych, okresowych braków pływalności ze względu na podwyższony stan wód, zwiększonego zakresu robót wynikającego z odmiennego niż zakładano stanu technicznego, trudnych warunków gruntowych, które mają wpływ na zmianę technologii. W konsekwencji tych działań, według stanu na dzień 30 września 2014 r. w wyniku rozpatrzenia części roszczeń, przesunięty został czas zakończenia realizacji następujących kontraktów zawartych przez RZGW we Wrocławiu⁶⁸:

⁶⁴ Według stanu na 31 marca 2014 r. roboty przygotowawcze i rozbiórkowe były zaawansowane w 4%, roboty ziemne oraz roboty drogowe w 0%, a roboty budowlane – zabezpieczenia w 2%.

⁶⁵ Według stanu na 31 marca 2014 r. zaawansowanie rzeczowe wynosiło 30,05%.

⁶⁶ Umowa z dnia 3 kwietnia 2012 r. zawarta z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – umowa o dofinansowanie realizacji Projektu w ramach działania 3.1 priorytetu III Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013. W dniu 22 kwietnia 2013 r. zawarto aneks nr 2 do przedmiotowej umowy, w którym poziom dofinansowania pozostał na poziomie 85% wydatków kwalifikowalnych, natomiast jego wartość obniżyła się do kwoty 171,7 mln zł.

⁶⁷ Umowa z dnia 5 stycznia 2012 r. o dofinansowanie nr POIS03.01.00.00-003/11-00 Projektu „Modernizacja WWW (w zakresie obiektów ochrony przed powodzią zarządzanych przez RZGW Wrocław w ramach działania 3.1. priorytetu III Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013). Wartość dofinansowania 518,2 mln zł.

⁶⁸ Dane na podstawie materiałów uzyskanych po zakończeniu kontroli niezwyfikowanych w trybie kontrolnym.

- ✓ B2-3.1 – „Modernizacja i udrożnienie Kanału Powodziowego, udrożnienie Starej Odry od dolnego stanowiska Jazu Psie Pole do Mostów Kolejowych Poznańskich” – z dnia 14 października 2014 r. na dzień 30 kwietnia 2015 r.;
- ✓ B2-3.2 – „Pogłębianie i poszerzanie kanałów Wrocławskiego Węzła Wodnego oraz przystosowanie stopnia Rędzin do przepuszczania wód powodziowych” – z dnia 8 stycznia 2015 r. na dzień 10 czerwca 2015 r.;
- ✓ B2-2.1 – „Modernizacja Bulwarów Odry Śródmiejskiej” – z dnia 22 września 2014 r. na dzień 30 kwietnia 2015 r.;
- ✓ B2-4.2 – „Pozostałe obiekty hydrotechniczne Wrocławskiego Węzła Wodnego – Przebudowa Jazu Wrocław I” – z dnia 1 października 2014 r. na dzień 31 grudnia 2014 r.

Składane przez wykonawców roszczenia, generowanie sporów i rozstrzygnięcia Komisji Rozjemstwa będą przedmiotem kolejnych badań NIK.

Niewielkie opóźnienia wystąpiły również przy realizacji przez DZMiUW trzech z czterech kontraktów w ramach „Modernizacji obwałowań Odry (przebudowy obiektów ochrony przeciwpowodziowej)”, przy czym „Modernizacja obwałowania Blizanowice–Trestno”, zakończona została w założonym w umowie z wykonawcą terminie, tj. w dniu 12 grudnia 2013 r.

- Do końca 2013 r. DZMiUW nie zakończył procedury wyboru wykonawców przebudowy kanału przeciwpowodziowego w dolinie Widawy. Opóźnienia w tym zakresie w stosunku do pierwotnie planowych terminów wyniosły ponad 36 miesięcy. Przyczyną tego stanu były m.in. opóźnienie w przygotowaniu dokumentacji przetargowej przez Konsultanta wsparcia technicznego DZMiUW, jak również zmiana przez Bank Światowy (w kwietniu–maju 2011 r.) procedur związanych z przygotowaniem tych zadań do realizacji – z trybu „zaprojektuj i wybuduj” na odrębne postępowania „zaprojektuj” oraz „wybuduj”⁶⁹. W okresie poddanym kontroli przedłużał się również proces uzyskania pozwoleń na realizację inwestycji.
- Najmniejsze opóźnienia (wynoszące około trzech miesięcy) związane były z realizacją robót budowlanych i wystąpiły w ramach podkomponenty B1 „Modernizacja obwałowań Odry (przebudowa obiektów ochrony przeciwpowodziowej)”, za którego wykonanie odpowiedzialny jest DZMiUW. W ramach tego podkomponentu na koniec 2013 r. zaawansowanie rzeczowe trzech kontraktów zawierało się w granicach od 38,8% do 59,8% podczas gdy ich zaawansowanie czasowe wyniosło od 48% do 55,3% planowanego czasu realizacji. Najmniejsze zaawansowanie rzeczowe wystąpiło przy realizacji kontraktu B1-11 „Budowa i modernizacja innych obwałowań poniżej miasta Wrocławia”, co spowodowane było m.in. przedłużającymi się uzgodnieniami z firmą Tauron (obiekt nr 18A), niekorzystnymi warunkami pogodowymi, uchyleniem pozwolenia na realizację inwestycji dla obiektu nr 11, jak również złą organizacją pracy wykonawcy i błędnymi założeniami w harmonogramie jego pracy. W ramach czwartego z realizowanych przez DZMiUW zadań „Modernizacji obwałowania Blizanowice–Trestno” wykonawca robót w umownym terminie oddał tę inwestycję. W ramach tego zadania inwestycyjnego przebudowane zostały m.in. dwa odcinki wałów przeciwpowodziowych o łącznej długości ok. 5,80 km na lewym brzegu Odry, powyżej miasta Wrocławia. Według stanu na dzień 31 maja 2014 r., zgodnie z postanowieniami kontraktu B1-1, trwał okres zgłaszania wad przez DZMiUW.

Problemy i nieprawidłowości wystąpiły także w zakresie działalności Konsultantów wsparcia technicznego zarówno RZGW we Wrocławiu⁷⁰, jak i w DZMiUW⁷¹.

- W 2013 r. Konsultant wsparcia technicznego RZGW we Wrocławiu nierzetelnie wykonywał obowiązki m.in. w zakresie koordynacji prac wykonawców kontraktów B-2.3.1 i B2-3.2, w szczególności w przedmiocie:
 - ✓ nieskutecznych działań zmierzających do usprawnienia współpracy wykonawców tych zadań i zapobieżenia konfliktom;
 - ✓ niedostatecznego egzekwowania od wykonawców szerokiego frontu i odpowiedniego tempa realizacji robót;

⁶⁹ „Zaprojektuj i wybuduj” jest to rozwiązanie polegające na powierzeniu jednemu wykonawcy całości realizacji zadania, tj. od projektu do wybudowania, natomiast „wybuduj” oznacza powierzenie jednemu wykonawcy tylko realizacji zadania bez jego zaprojektowania.

⁷⁰ Konsorcjum firm: URS Infrastructure & Environment UK Limited, UK Halcrow Group Limited, UK and BRL Ingenierie, France.

⁷¹ Konsorcjum firm w składzie: Grontmij Polska Spółka z o.o., Sogreah Polska Spółka z o.o. i Ekocentrum Spółka z o.o.

- ✓ braku skutecznej komunikacji pomiędzy wykonawcami a zespołem Inżyniera Kontraktu;
- ✓ braku wyprzedzającego identyfikowania mogących pojawiać się problemów dotyczących obszarów robót oraz zadania „Odkład mas ziemnych Janówek” generowanych przez wykonawców kontraktów B2-3.1 i B2-3.2 oraz kontraktu B2-2.1 z innymi inwestycjami prowadzonymi w mieście Wrocław i użytkownikami nieruchomości przyległych do terenu robót, bądź w inny sposób z nim powiązanymi.

Wobec powyższego RZGW we Wrocławiu w dniu 5 września 2013 r. zawiesił wszelkie płatności względem Konsultanta wsparcia technicznego podając jako powód niepodjęcie dostatecznie skutecznych działań w zakresie koordynacji prac realizowanych przez wykonawcę⁷² kontraktu B2-2.1 „Modernizacja Bulwarów Odry Środkowej” oraz niewywiązanie się Inżyniera Kontraktu z polecenia RZGW we Wrocławiu dotyczącego określenia ostatecznego zakresu tego zadania. Tym samym Konsultant wsparcia technicznego został wezwany do natychmiastowej naprawy zaniedbania. W wyniku podjęcia działań naprawczych w dniu 27 stycznia 2014 r. płatności na rzecz Konsultanta wsparcia technicznego zostały odwieszone. Od początku realizacji Projektu było to drugie zawieszenie płatności⁷³.

- W 2013 r. również Konsultant wsparcia technicznego DZMiUW niewłaściwie wykonywał swoje obowiązki. Problemy współpracy z Konsultantem dotyczyły w szczególności m.in.: opóźnień w przygotowaniu dokumentacji projektowej dla obiektów widawskich i złożeniu wniosków o pozwolenie na realizację inwestycji – ok. 180 dni, opóźnień w zakresie przygotowania i przekazania kompletnej dokumentacji przetargowej dla kontraktów podkomponentu B3 – na koniec 2013 r. wynoszące 66 dni, braku od sierpnia 2012 r. (od ponad 630 dni), Kierownika Projektu co m.in. powodowało niewłaściwą koordynację zadań w zespole Konsultanta; konieczności zmiany na stanowisku Generalnego Projektanta z uwagi na nienależytą koordynację i opóźnienia w wypełnianiu obowiązków wynikających z prowadzenia nadzorów autorskich oraz usuwania błędów projektowych; nieprzedłożenia ostatecznego kompletu dokumentów dotyczących modelowania w wersji papierowej (na dzień 31 grudnia 2013 r. opóźnienie w tym zakresie wyniosło 425 dni), nieprzekazywania wersji edytowalnych wszystkich dokumentacji projektowych.

Pomimo wielokrotnych pisemnych monitów ze strony DZMiUW, a także organizowania narad koordynacyjnych i spotkań z Konsultantem wsparcia technicznego, nie podjął on stosownych działań naprawczych. Niemniej jednak wobec faktu powstania szeregu opóźnień i nieprawidłowości, DZMiUW nie skorzystał z możliwości zawieszenia płatności na jego rzecz, do czego uprawniał pkt 2.8 ogólnych warunków umowy z 14 października 2009 r. Na powyższą okoliczność Dyrektor DZMiUW wyjaśniła, iż przyczyną tego stanu była obawa przed całkowitym wstrzymaniem przez Konsultanta prac nad dokumentacją projektową. NIK zwraca uwagę na fakt, że w standardach umów z Bankiem Światowym nie ma zapisów pozwalających na nakładanie kar umownych za nieterminowe wywiązywanie się z postanowień kontraktowych, w związku z czym w ocenie NIK jedynym narzędziem mogącym zmobilizować Konsultanta wsparcia technicznego do zachowywania odpowiedniej jakości i terminowości świadczonych usług było zawieszenie płatności do czasu podjęcia działań naprawczych.

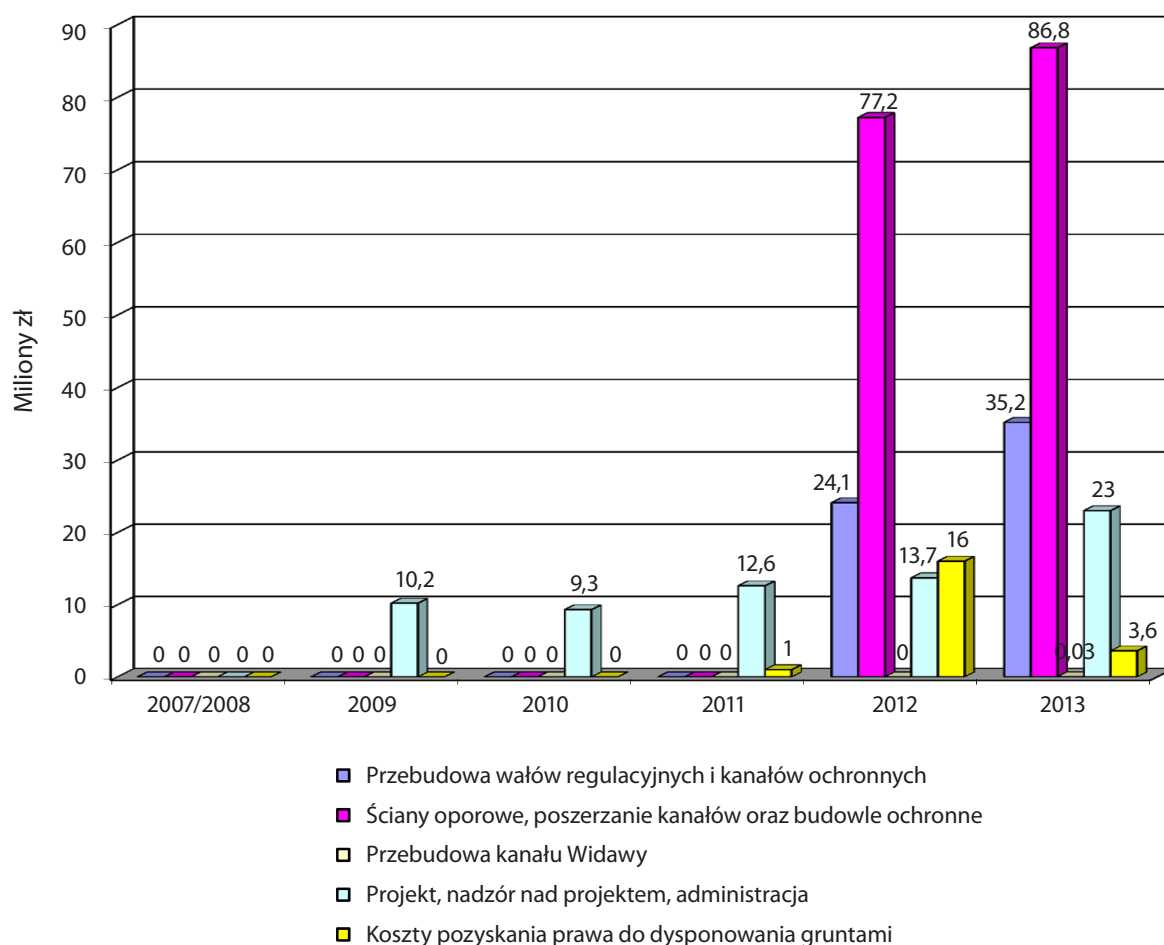
Odzwierciedleniem zaawansowania rzeczowego było także niskie zaawansowanie finansowe Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego. Dotychczas poniesione wydatki w kwocie 332,4 mln zł stanowiły 22,3% przewidywanych kosztów całego zadania (1.451,4 mln zł). Wykorzystane one zostały w głównej mierze na prace przygotowawcze, tj. przygotowanie dokumentacji projektowo – technicznej i usługi konsultingowe, a przede wszystkim na sfinansowanie w formie zaliczki mobilizacji wykonawców zadań dla Odry, dotyczących przebudowy wałów regulacyjnych i kanałów ochronnych, ścian oporowych, poszerzenia kanałów i budowli ochronnych. Poziom zaawansowania w poszczególnych latach prac w ramach przedmiotowego zadania przedstawia poniższy wykres nr 6.

⁷² Konsorcjum Pol – Aqua (Lider), Dragados S.A. (Partner).

⁷³ Poprzednio, pismem z dnia 21 kwietnia 2011 r. znak WWW/513/2011, w związku z opóźnieniami w realizacji Kontraktu tj. zwłoka w przygotowaniu/opracowaniu materiałów przetargowych (BD) w stosunku do terminów wskazanych przez Konsultanta Programie działań rev. 7. Zamawiający wstrzymał wypłatę wszelkich płatności do czasu naprawy zaniedbania.

Wykres nr 6

Zaawansowanie prac w ramach Modernizacji Wrocław Węzła Wodnego



Źródło:

3.2.2. Wydatkowanie środków finansowych na realizację Projektu

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła sposób wydatkowania i rozliczania środków finansowych na realizację Projektu. Badaniem szczegółowym objęto wydatki na kwotę 299.842,0 tys. zł, stanowiącą 89,6% ogółu wszystkich wydatków poniesionych w 2013 r. na realizację Projektu. Zbadanie wydatki poniesione zostały zgodnie z celami i zasadami realizacji Projektu, a ich wartość prawidłowo ujęta została w sprawozdaniu finansowym BKP za 2013 r. Poddane analizie wydatki były zgodne z danymi ewidencji księgowej jednostek realizujących Projekt.

Stwierdzone w ramach przeprowadzonych badań nieprawidłowości nie miały wpływu na roczne sprawozdanie finansowe Projektu i dotyczyły:

- niewykazania przez RZGW we Wrocławiu w sprawozdaniach Projektu przekazywanych do BKP, kwoty 8.841,4 tys. zł faktycznie poniesionych wydatków na jego realizację, wynikających z ewidencji księgowej tej jednostki. Przyczyną tej nieprawidłowości były błędy rachunkowe oraz nieprawidłowe formuły w arkuszu excel;
- nieprzekazania przez DZMiUW do BKP 8 z 12 wymaganych miesięcznych sprawozdań Projektu, w sytuacji, gdy postanowieniami procedur z dnia 4 czerwca 2009 r. „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie”, jednostki realizujące Projekt zobowiązane zostały do przekazywania do BKP

miesięcznych sprawozdań finansowych nie później niż 10 dni po zakończeniu każdego miesiąca. Powodem powstania tej nieprawidłowości była absencja personelu oraz spiętrzenie prac i obowiązków pozostałych pracowników odpowiedzialnych za przygotowywanie sprawozdań;

- wystąpienia trzech przypadków przekazywania z opóźnieniem (wynoszącym od jednego do trzech dni) miesięcznych sprawozdań z realizacji wydatków i dokonanych wpłat w ramach Projektu przez RZGW we Wrocławiu do BKP. Przyczyną tego uchybienia było nadmierne obciążenie pracownika zadaniami służbowymi.

3.2.3. Sprawowanie nadzoru i kontroli

W jednostkach objętych kontrolą wdrożona została kontrola zarządcza, choć nie we wszystkich funkcjonowała w wystarczającym stopniu, gdyż:

- w żadnej z pięciu kontrolowanych jednostek w BIP nie zamieszczano dokumentacji dotyczącej przebiegu i efektów czynności kontrolnych oraz wystąpień pokontrolnych, stanowiska, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających, w tym m.in. z dotychczasowych kontroli NIK, co było wymagane postanowieniami art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugi w związku z art. 8 ust 3 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷⁴. W większości skontrolowanych przypadków przyczyną tego stanu był brak wiedzy o tym obowiązku ustawowym;
- Dyrektor BKP nie określił sposobu dokonania samooceny kontroli zarządczej dokonanej za 2013 r. pomimo, iż był do tego zobowiązany postanowieniami § 28 Regulaminu kontroli zarządczej⁷⁵. Przyczyną tej nieprawidłowości było założenie, że sposób samooceny nie powinien być ustalany każdorazowo, rokrocznie;
- w regulaminie kontroli zarządczej BKP, w rozdziale 1 pkt 11 – „Konsultanci Biura”, nie wymieniono czterech konsultantów Biura tak, jak miało to miejsce w § 1 pkt 13 Regulaminu organizacyjnego BKP. Przyczyną tego stanu był brak aktualizacji regulaminu kontroli zarządczej, w związku z wprowadzonymi zmianami w strukturze organizacyjnej BKP.

Pomimo wyżej wskazanych uchybień, system kontroli zarządczej funkcjonujący w kontrolowanych jednostkach spełniał wymogi formalne stawiane w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁶, to jednak okazał się niewystarczająco skuteczny dla wyeliminowania narastania opóźnień w realizacji Projektu.

BKP, ponoszące odpowiedzialność za bieżące zarządzanie i koordynację Projektu, w 2013 r. przeprowadziło cztery audyty w jednostkach wdrażających Projekt, tj. w IMGW, RZGW w Gliwicach, RZGW we Wrocławiu oraz DZMiUW. W wyniku przeprowadzonych badań nie stwierdzono nieprawidłowości.

- W procedurze „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie” wskazano, iż przynajmniej dwa razy w roku BKP dokona audytu finansowego wydatków w jednostkach wdrożeniowych na podstawie wybranej próby do badania. Tymczasem w 2013 r. w IMGW, RZGW GL, RZGW WR oraz DZMiUW przeprowadzono tylko jeden audyt. Dyrektor Projektu poinformował m.in., że w planowanej na rok 2014 aktualizacji tego dokumentu zapisy dotyczące audytu finansowego zostaną doprecyzowane.

⁷⁴ Dz. U. 2001 r., Nr 112, poz. 1298 ze zm.

⁷⁵ Zgodnie z postanowieniami ww. regulaminu, sposób samooceny miał być każdorazowo określany przez Dyrektora Biura. Ponadto zgodnie z treścią Komunikatu Ministra Finansów nr 3 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, określenie zakresu samooceny należy do zadań kierownika jednostki sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów z 2011 r., Nr 2, poz. 11).

⁷⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

4.1 Przygotowanie i organizacja kontroli

Do niniejszej kontroli wytypowano jednostki bezpośrednio związane z realizacją zadań określonych w Projekcie. Kontrola uwzględniała elementy kontroli wykonania zadań oraz kontroli zgodności (m.in. legalności wykonywania zadań przez jednostki sektora finansów publicznych) i kontroli finansowej (m.in. w zakresie wydania opinii na temat sprawozdania finansowego Projektu).

Dla przeprowadzenia kontroli finansowej przyjęto 95% poziom ufności, 1% próg istotności doboru próby, oraz 2% próg istotności do oceny końcowej. Parametry te dobrano na podstawie wyników poprzedniej kontroli, uwzględniając zasady wynikające z rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Doboru próby do badań szczegółowych wydatków w ramach Projektu dokonano przy zastosowaniu techniki monetarnej MUS (*Monetary Unit Sampling*), czyli z prawdopodobieństwem wyboru proporcjonalnym do wartości. Próba wylosowana została na podstawie danych pozyskanych z Biura Koordynacji Projektu przy użyciu programu informatycznego Pomocnik Kontrolera (wersja 5.4).

Zakres kontroli był zgodny z priorytetem głównym działalności NIK: „Zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa” oraz priorytetem dodatkowym: „Zachowanie dziedzictwa narodowego, zachowanie zasobów naturalnych i ładu przestrzennego”.

W trakcie kontroli w RZGW w Gliwicach, NIK skorzystała z uprawnienia wynikającego z art. 12 pkt 3 ustawy o NIK i zleciła przeprowadzenie kontroli doraźnej w zakresie wykonywania działalności polegającej na wydobywaniu kruszywa naturalnego na terenie nowobudowanego Zbiornika Racibórz przez ośmiu przedsiębiorców Okręgowemu Urzędowi Górniczemu w Gliwicach oraz Okręgowemu Urzędowi Górniczemu w Rybniku. Ostatecznie sprawa ta została przekazana według właściwości Dyrektorowi Urzędu Górniczego w Rybniku.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wyniku kontroli skierowano pięć wystąpień pokontrolnych zawierających oceny, uwagi oraz w sumie 21 wniosków pokontrolnych dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Spośród tych wniosków do czasu sporządzenia niniejszej informacji 16 zostało już zrealizowanych, pozostałe były w trakcie realizacji.

Dyrektor RZGW w Gliwicach złożył zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK pogrupował 33 złożone zastrzeżenia w 19 zagadnień tematycznych, w wyniku rozpatrzenia których jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione w całości, a dziewięć w części. Pozostałe zastrzeżenia Komisja oddaliła.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek skontrolowanych, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała⁷⁷:

⁷⁷ Treść wszystkich wniosków zamieszczona została w wystąpieniach pokontrolnych zamieszczonych na stronie BIP Najwyższej Izby Kontroli.

Do dyrektora BKP o:

- *Monitorowanie prac i koordynację działań jednostek wdrożeniowych w celu eliminacji zidentyfikowanych i możliwych ryzyk oraz zagrożeń w Projekcie, ze szczególnym uwzględnieniem oceny postępów prac w ramach kontraktów B2-3.2 oraz B2-2.1;*
- *Aktualizację zapisów dokumentu „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie” w zakresie m.in. dokonywania audytu finansowego wydatków w jednostkach wdrożeniowych, wymaganej sprawozdawczości oraz aktualizację ww. dokumentu po zmianie Umowy Pożyczki w szczególności w zakresie kosztów finansowania i proporcji podlegających finansowaniu.*

Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że trzy z siedmiu wniosków zostały zrealizowane. Dyrektor BKP poinformował m.in., że:

- podjął działania mające na celu bieżącą identyfikację ryzyk związanych z realizacją poszczególnych kontraktów, jak również zapewnił cotygodniowe spotkania z wykonawcami robót mające na celu monitorowanie postępów prac;
- podjął działania mające na celu aktualizację zapisów dokumentu „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie”.

Do RZGW w Gliwicach o:

- *podjęcie działań mających na celu zapobieżenie narastaniu opóźnień w realizacji Projektu;*
- *wyeliminowanie przypadków prowadzenia prac budowlanych bez zatwierdzonych projektów wykonawczych i programów zapewnienia jakości – tam gdzie dokumenty takie wymagane są kontraktem;*
- *zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej wystąpień z kontroli przeprowadzonych przez NIK.*

Z udzielonej przez Dyrektora RZGW w Gliwicach odpowiedzi wynikało, że wszystkie wnioski zostały zrealizowane, tj. m.in.:

- zobligowano Wykonawcę i Inżyniera Kontraktu do podjęcia działań mających na celu zapobieżenie narastaniu opóźnień w realizowanych robotach;
- wystąpienia z poprzednich kontroli NIK, jak również innych kontroli zewnętrznych zostały zamieszczone w BIP.

Do RZGW we Wrocławiu o:

- *rzetelne sporządzanie sprawozdań finansowych Projektu (FMRs), uwzględniających faktycznie poniesione wydatki na realizację jego zadań;*
- *kontynuowanie działań w zakresie szczegółowego codziennego monitoringu postępu robót wykonawców kontraktu B2-3.2 oraz B2-2.1, celem eliminowania zagrożeń ich niewykonania w akceptowalnych terminach.*

Z otrzymanej odpowiedzi kierownika tej jednostki wynika, że trzy z czterech wniosków zostało zrealizowanych. Dyrektor RZGW we Wrocławiu poinformował m.in., że:

- podjął działania mające na celu rzetelne sporządzanie sprawozdań Projektu;
- prowadzi bieżący monitoring postępu robót budowlanych wykonawców kontraktu B2-3.2 oraz B2-2.1.

Do DZMiUW:

- kontynuowanie działań w przedmiocie zakończenie procedury wyboru wykonawców inwestycji realizowanych w ramach kontraktów B3-1 oraz B3-2, uzyskania PNRI oraz zapewnienia finansowania dla zadań widawskich, umożliwiającym w efekcie rozpoczęcie i zakończenie tych inwestycji w akceptowalnych terminach;
- stały, bieżący monitoring postępu prac w ramach kontraktów B1-2, B1-3 i B1-11 w celu wyeliminowania ewentualnych zagrożeń nieterminowego zrealizowania tych zadań.

Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że wszystkie sześć wniosków zostało zrealizowanych. Dyrektor DZMiUW poinformowała m.in., że:

- prowadzone są działania w zakresie zakończenia procedury wyboru wykonawców podkomponentu B3;
- z wykorzystaniem wszystkich dostępnych narzędzi monitorowany jest postęp prac w ramach podkomponentu B1.

Do IMGW w Warszawie:

- kontynuowanie działań na rzecz zakończenia całości prac przewidzianych dla IMGW w ramach Projektu oraz osiągnięcie pełnej funkcjonalności budowanych systemów w terminie zamknięcia Projektu.

Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że wniosek pokontrolny został zrealizowany. Dyrektor IMGW poinformował m.in., że obecny stan realizacji prac pozwala na osiągnięcie założonych terminów realizacji Projektu.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK po kontroli skierowała cztery powiadomienia w trybie art. 62a ustawy o NIK do: Ministra Finansów, Ministra Infrastruktury i Rozwoju, Ministra Środowiska oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji informujące o wielomiesięcznych opóźnieniach przy realizacji prac budowlanych prowadzonych w ramach przedsięwzięcia „Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego”, skutkujących realnym zagrożeniem jego niezrealizowania w zakontraktowanych terminach oraz ryzyku zwrotu do budżetu Unii Europejskiej dofinansowania ze środków Unii Europejskiej.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku niniejszej kontroli ujawniono sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w wysokości 8.841,4 tys. zł.

5.1. Wykaz zadań realizowanych przez RZGW w Gliwicach, RZGW we Wrocławiu i DZMiUW w ramach Projektu (budowy Zbiornika Racibórz i Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego)

Lp.	Wyszczególnienie	Finansowanie wg Project Appraisal Document z 21.02.2007 r.* (w zł)	Koszty realizacji Projektu na 31.12.2013 r.** (w zł)	Wydatkowanie środków na 31.12.2013 r. (w zł)	Wykonanie (% 5:3)	Wykonanie (% 5:4)
1	2	3	4	5	6	7
RZGW w Gliwicach						
1.	Budowa suchego zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz	590 820 000	936 690 000	140 670 711	23,8%	15,0%
2.	Pozyskanie praw dysponowania gruntami	279 070 000	268 890 000	127 280 392	45,6%	47,3%
3.	Prace projektowe oraz nadzór budowlany	68 800 000	64 000 000	31 249 861	45,4%	48,8%
Łącznie		938 690 000	1 269 580 000	299 200 936	31,9%	23,6%
RZGW we Wrocławiu						
1.	1. Modernizacja i udrożnienie Kanału Powodziowego wraz z międzywalem na odcinku od dolnego stanowiska Jazu Bartoszowice do ujścia do Starej Odry (zadanie nr 1) 2. Udrożnienie Starej Odry od dolnego stanowiska Jazu Psie Pole do mostów kolejowych Poznańskich (zadanie nr 4) 3. Przystosowanie Kanału Miejskiego do przepuszczania wód powodziowych (zadanie nr 5) 4. Przebudowa koryta Odry na odcinku od mostów kolejowych Poznańskich do ujścia Widawy (zadanie nr 6) 5. Przystosowanie stopnia Rędzin do przepuszczania wód powodziowych (zadanie nr 7) 6. Modernizacja bulwarów Odry Śródmiejskiej (zadanie nr 9) 7. Przebudowa Jazu Wrocław I (zadanie nr 10)	522 450 000	675 884 028	173 074 307	33,1%	25,6%
2.	Projekt, nadzór nad Projektem, administracja, RZGW Wrocław	43 000 000	42 527 841	26 325 036	61,2%	61,9%
3.	Koszty przesiedleń RZGW we Wrocławiu	9 030 000	19 393 084	16 947 011	-	87,4%
Łącznie		574 480 000	737 804 953	216 346 354	37,6%	29,3%

Lp.	Wyszczególnienie	Finansowanie wg Project Appraisal Document z 21.02.2007 r.* (w zł)	Koszty realizacji Projektu na 31.12.2013 r.** (w zł)	Wydatkowanie środków na 31.12.2013 r. (w zł)	Wykonanie (% 5:3)	Wykonanie (% 5:4)
1	2	3	4	5	6	7
RZGW we Wrocławiu						
4.	Rezerwa na nieprzewidziane wydatki wynikające z zawartych kontraktów, wynagrodzenia za opracowanie projektów do 2010 r., koszty JRP	0	163 283 339	24 021 806	–	14,7%
Łącznie		574 480 000	901 088 292	240 368 160	41,8%	26,7%
DZMiUW						
1.	1. Modernizacja obwałowania Blizanowice–Trestno (B1-1) 2. Modernizacja obwałowania Kotowice–Siedlce (B1-2) 3. Budowa i modernizacja innych obwałowań powyżej m. Wrocławia (B1-3) 4. Budowa i modernizacja innych obwałowań poniżej m. Wrocławia (B1-11)	240 370 000	170 080 000	59 231 503	24,6%	34,8%
2.	1. Odcinek Przelew Odra–Widawa do mostu kolejowego (ul. Krzywoustego) (B3-1) 2. Odcinek Rzeka Widawa od mostu kolejowego (ul. Krzywoustego) do ujścia rz. Odry (B3-2)	185 760 000	384 127 000	32 839	0,01%	0,00%
3.	Projekt, nadzór nad Projektem, administracja DZMiUW	43 000 000	57 483 250	42 601 420	99,1%	74,1%
4.	Koszty przesiedleń DZMiUW	48 160 000	101 956 234	3 678 184	7,6%	3,6%
Łącznie		517 290 000	713 646 484	105 543 947	20,4%	14,8%
Rezerwa wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych wynikająca z umowy o dofinansowanie z NFOŚiGW		0	33 992 756	0	0%	0%
Łącznie		517 290 000	747 639 240	105 543 947	20,4%	14,1%
Ogółem		2 030 460 000	2 721 031 437	621 091 237	30,6%	22,8%
Ogółem z uwzględnieniem rezerw dla RZGW Wrocław i DZMiUW		2 030 460 000	2 918 307 532	645 113 043	31,7%	22,1%

* kurs EUR/PLN = 4,3

** dla: RZGW w Gliwicach – po uwzględnieniu montażu finansowego z dnia 18 grudnia 2013 r., RZGW we Wrocławiu – po uwzględnieniu umowy o dofinansowanie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 5 stycznia 2012 r., DZMiUW – po uwzględnieniu umowy o dofinansowanie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 3 kwietnia 2012 r. oraz wniosku o zapewnienie finansowania dla „zadań widawskich”.

5.2. Charakterystyka stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Zagadnienia związane z gospodarką wodną reguluje ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁷⁸. Na wykonanie urządzeń wodnych, a także na wznoszenie obiektów budowlanych oraz wykonywanie innych robót wymagane jest pozwolenie wodnoprawne (zgodnie z art. 122 ust. 1 i 2), które wydaje się w drodze decyzji (art. 127 ust.1). Pozwolenie wodnoprawne wygasa, jeżeli upłynął okres, na który było wydane lub m.in. podmiot wykonujący urządzenia wodne albo inne działania wymagające pozwolenia wodnoprawnego nie rozpoczął wykonywania urządzeń wodnych w terminie 2 lat od dnia, w którym pozwolenie wodnoprawne na wykonanie tych urządzeń stało się ostateczne (art. 135). Natomiast od 18 marca 2011 r. termin wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego wydłużono do 3 lat⁷⁹. W myśl art. 21 ust. 1 utrzymywanie wód stanowi obowiązek ich właściciela. Zgodnie z art. 22 ust. 1 utrzymywanie śródlądowych wód powierzchniowych polega na zachowaniu lub odtworzeniu stanu ich dna lub brzegów oraz na konserwacji lub remoncie istniejących budowli regulacyjnych w celu zapewnienia swobodnego spływu wód oraz lodów, a także właściwych warunków korzystania z wód⁸⁰. W świetle znowelizowanego w dniu 12 lipca 2014 r. art. 22 ust. 1, utrzymywanie publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz morskich wód wewnętrznych polega także na zachowaniu stanu dna lub brzegów oraz na remoncie lub konserwacji istniejących budowli regulacyjnych. Utrzymywanie wód ma na celu w szczególności zapewnienie ochrony przed powodzią lub usuwania skutków powodzi i jest realizowane przez wykaszanie roślin z dna oraz brzegów śródlądowych wód powierzchniowych (art. 22 ust. 1a pkt 1).

Przepisy art. 26 określają, jakie czynności należą do obowiązków właściciela śródlądowych wód powierzchniowych w ramach obowiązków związanych z utrzymaniem wód. Należy do nich m.in. zapewnienie utrzymywania w należytych stanie technicznym koryt cieków naturalnych oraz kanałów, będących w ich władaniu. Utrzymywanie urządzeń wodnych polega na ich eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji (art. 64 ust. 1). Według art. 67 ust. 1, 2 i 3 regulacja koryt cieków naturalnych, zwana dalej „regulacją wód”, służy poprawie warunków korzystania z wód i ochronie przeciwpowodziowej. Regulacja wód polega na podejmowaniu przedsięwzięć, których zakres wykracza poza działania związane z utrzymaniem wód, a w szczególności na kształtowaniu przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieków naturalnych. Regulacja wód powinna zapewnić dynamiczną równowagę koryta cieków naturalnych⁸¹. W dniu 12 lipca 2014 r. zmieniła się treść art. 67 ust. 2 ustawy w ten sposób,

⁷⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.

⁷⁹ Ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159) zmieniono treść art. 135 pkt 3 ustawy w ten sposób, że wydłużono dotychczasowy okres wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego z dwóch do trzech lat. Nowelizacja ta obowiązuje od 18.03.2011 r.

⁸⁰ Według komentarza Zachodniego Centrum Organizacji Spółka z o.o. Zielona Góra z 2002 r., pod redakcją Iwony Kozy do ustawy Prawo wodne, do czynności najczęściej realizowanych w ramach utrzymania wód zaliczyć należy m.in.: usuwanie osypisk z koryta cieków oraz z obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią, usuwanie z koryta cieków wyrwanych drzew oraz wszelkich innych przeszkód tamujących przepływ wód, zabudowę obrywających się brzegów, plantowanie nierówności terenu i jego porządkowanie na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią, konserwację lub remont istniejących budowli regulacyjnych, lodołamanie, wycinkę drzew, krzewów i innej roślinności, która nie stanowi roślinnej zabudowy brzegów.

⁸¹ Zgodnie z powyższym komentarzem regulacja koryt cieków naturalnych zwana regulacją wód, z technicznego punktu widzenia, polega na takim kształtowaniu przekroju podłużnego i poprzecznego koryta rzeczno-egznego oraz takim ukształtowaniu układu poziomego koryta rzeczno-egznego, aby w wyniku przeprowadzonych prac osiągnąć równowagę dynamiczną tego koryta. Aby osiągnąć zamierzony cel, regulacja wód musi być prowadzona na całej długości cieków naturalnych, bądź też odcinkami, lecz na podstawie opracowań studialnych dla całego cieków. Regulacja wód nie może, zatem określać doraźnych prac realizowanych na krótkich odcinkach cieków w celu ochrony jego brzegów lub zlokalizowanych w pobliżu istniejących obiektów budowlanych albo planowanych obiektów budowlanych np. celem umożliwienia realizacji przeprowadzenia przez wody obiektów mostowych, rurociągów i innych podobnych urządzeń.

że w aktualnym stanie prawnym regulacja wód polega na podejmowaniu przedsięwzięć dotyczących kształtowania przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieku naturalnego. Według działu V ustawy *Prawo wodne*, odnoszącego się **do ochrony przed powodzią w wersji obowiązującej do dnia 18 marca 2011 r.**, ochronę przed powodzią należało prowadzić zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, a także planami ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego. Dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej winien sporządzić studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią (art. 79 ust. 1 i 2).

W myśl art. 80 ochronę ludzi i mienia przed powodzią należało realizować w szczególności przez:

- 1) *zachowanie i tworzenie wszelkich systemów retencji wód, budowę i rozbudowę zbiorników retencyjnych, suchych zbiorników przeciwpowodziowych oraz polderów przeciwpowodziowych;*
- 2) *racjonalne retencjonowanie wód oraz użytkowanie budowli przeciwpowodziowych, a także sterowanie przepływami wód;*
- 3) *funkcjonowanie systemu ostrzegania przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze oraz hydrosferze;*
- 4) *kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi.*

Należy dodać, że od 18 marca 2011 r. zarówno art. 79, jak i art. 80 ustawy prawo wodne przestał obowiązywać.

Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, zwany dalej „Prezesem Krajowego Zarządu”, jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami, a w szczególności w sprawach zarządzania wodami oraz korzystania z wód (art. 89 ust.1). Zgodnie z art. 90 ust. 1 pkt 2 lit. a i b Prezes Krajowego Zarządu, wykonując zadania określone ustawą, m.in.: zobowiązany był do przygotowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego, a także przygotowania planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy.

W dniu 18 marca 2011 r. opisane powyżej przepisy działu V zostały uchylone w całości i utraciły swą moc obowiązującą. W ich miejsce ustawodawca dodał i wprowadził nowe przepisy ujęte w dziale VA ustawy *Prawo wodne* pn. „Ochrona przed powodzią” (art. 88a–88q). Po myśli znowelizowanych przepisów, ochronę przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym (art. 88a ust. 3). Ochronę przed powodzią prowadzi się w sposób zapewniający koordynację z działaniami służącymi osiągnięciu celów środowiskowych i ochronie wód (art. 88a ust. 5). Prezes Krajowego Zarządu – jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach gospodarowania wodami, przygotowuje wstępną ocenę ryzyka powodziowego dla obszarów dorzeczy (art. 88b ust. 1. i art. 88c ust. 1). W myśl art. 88k ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez:

- 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych;
- 2) racjonalne retencjonowanie wód oraz użytkowanie budowli przeciwpowodziowych, a także sterowanie przepływami wód;
- 3) zapewnienie funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze i hydrosferze oraz prognozowanie powodzi;
- 4) zachowanie, tworzenie i odtwarzanie systemów retencji wód;
- 5) budowę, rozbudowę i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych;
- 6) prowadzenie akcji lodołamania.

Działalność związaną z projektowaniem i budową obiektów budowlanych normuje **ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane**⁸². Zgodnie z art. 3 pkt 6 poprzez „budowę” rozumie się wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Pojęcie „roboty budowlane” określa art. 3 pkt 7, który stanowi, że przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Według art. 3 pkt 8 „remontem” jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. W prawie budowlanym przyjęto zasadę, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 1). Wyjątki od tej zasady wymienione zostały w art. 29–31 ustawy. Między innymi według art. 29 ust. 2 pkt. 1 pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na remoncie istniejących obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych, z wyjątkiem obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 34 ust. 4). Zgodnie z art. 61 pkt 1 właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2, tj. użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Według art. 62 ust. 1 obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontrolom okresowym rocznym i pięcioletnim w zakresie określonym w tym przepisie.

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych⁸³ w założeniach ma ułatwić wykonywanie takich obiektów. Określa szczegółowe zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz organy właściwe w tych sprawach. Pojęcie budowli przeciwpowodziowej definiuje art. 2 ustawy. Są nią w szczególności: kanały ulgi, poldery przeciwpowodziowe, stopnie wodne i zbiorniki retencyjne posiadające retencję powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe, wrota przeciwpowodziowe. Zgodnie z art. 4 ust. 1 decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji wydaje wojewoda na wniosek inwestora. Wymogi w zakresie wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji określa art. 6 ust. 1, natomiast decyzji o pozwoleniu na realizację takiej inwestycji art. 9 ustawy. Zgodnie z art. 9 pkt 5 lit. a decyzja o pozwoleniu na realizację zawiera oznaczenie według katastru nieruchomości, w tym nieruchomości lub ich części, będących częścią inwestycji niezbędnych do jej realizacji, które stają się własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 9 pkt 5 lit. a, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna (art. 19 ust. 4). Po myśli art. 20 ust. 1 omawianej ustawy, z tytułu przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego własności nieruchomości, o których mowa w art. 9 pkt 5 lit. a, właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu tej nieruchomości przysługuje odszkodowanie.

Stosownie do art. 3 ust. 1 **ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych**⁸⁴, zwaną dalej „**ustawą pzp**”, stosuje się ją m.in. do jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów **ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych**⁸⁵. W przypadku

⁸² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁸³ Dz. U. Nr 143, poz. 963 ze zm.

⁸⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁸⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

zamówień i konkursów, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro (wartość ta obowiązywała od dnia 11 czerwca 2007 r., a przed tą datą odnosiła się do kwoty 6.000 euro) przepisów **ustawy pzp** nie stosowało się (art. 4 pkt 8). Zaznaczyć należy, iż **ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw**⁸⁶, która weszła w życie dnia 16 kwietnia 2014 r. podwyższyła próg kwotowy, określony w treści art. 4 pkt 8 ustawy pzp, stanowiący aktualnie wartość nieprzekraczającą wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro. Zwrócenia uwagi wymagają również postanowienia art. 4 pkt 1 lit. a, który wyłącza stosowanie **ustawy pzp** w przypadku szczególnej procedury organizacji międzynarodowej odmiennej od określonej w ustawie (m.in. procedury Banku Światowego). Regulacje dotyczące przygotowania zamówienia określone są w szczególności w art. 29 ust. 1, art. 31 ust. 1, art. 33 ust. 1. Elementy jakie powinna zawierać specyfikacja istotnych warunków zamówienia określa art. 36 ust. 1. Zgodnie z art. 139 ust. 2 umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba, że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej.

Nie sposób pominąć także zmian wprowadzonych do **ustawy pzp ustawą z dnia 2 grudnia 2009 r. (weszła w życie po 30 dniach od ogłoszenia) o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw**⁸⁷. Między innymi precyzyjnie zdefiniowano pojęcia „postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego” oraz „usług”. Nowe brzmienie nadano działowi VI pt. „Środki ochrony prawnej”, gdzie zrezygnowano z protestu, wcześniej przysługującego np. wykonawcy. Skrócono terminy zakazu zawierania umowy zamówienia publicznego. Prezes UZP otrzymał prawo wystąpienia do sądu o unieważnienie umowy lub jej części na udzielenie zamówienia publicznego.

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸⁸ określa m.in. zasady rachunkowości (art. 1). Według art. 31 ust. 1 wartość początkową, stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego, powiększają koszty jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji i powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową, mierzoną okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszanego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami.

W części odnoszącej się do realizacji „**Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry**”, podstawowe znaczenie mają regulacje zawarte w Umowie Pożyczki 7436-POL, podpisanej w dniu 11 maja 2007 r.

Umowa Pożyczki stanowi m.in., że:

- ◊ kwota Pożyczki może być pobrana z Rachunku Pożyczki zgodnie z postanowieniami załącznika nr 1 do Umowy na pokrycie wydatków już poniesionych (lub za zgodą Banku Światowego – przewidzianych do poniesienia) w związku z wydatkami za zakup produktów, robót i usług, a także na „Dodatkowe Koszty Eksploatacyjne” (związane z zarządzaniem Projektem) oraz na przesiedlenia konieczne dla realizacji Projektu, przewidziane do sfinansowania ze środków Pożyczki;
- ◊ przy udzielaniu zamówień publicznych mają zastosowanie Wytyczne Banku Światowego: „Wytyczne Realizacji Zamówień w Ramach Pożyczek MBOiR i Kredytów IDA” z maja 2004 r. i „Wytyczne: Wybór i Zatrudnianie Konsultantów przez Pożyczkobiorców Banku Światowego” z maja 2004 r. ze zmianami.

⁸⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 423.

⁸⁷ Dz. U. Nr 223, poz. 1778 ze zm.

⁸⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry 2006” (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1067 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm., Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145).
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 (Dz. U. Nr 31, poz. 278).
11. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane gospodarki wodnej i ich usytuowanie (Dz. U. z 1997 r. Nr 21, poz. 111) – uchylone z dniem 16 czerwca 2007 r.
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 86, poz. 579) – weszło w życie z dniem 16 czerwca 2007 r.
13. Umowa Pożyczki numer 7436-POL (Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry) między Rzeczpospolitą Polską oraz Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju z dnia 11 maja 2007 r. (sporządzona w języku angielskim). Integralną część tej Umowy stanowi dokument Banku Światowego pt. „Warunki Ogólne mające zastosowanie do Umów Pożyczek i Gwarancyjnych dla Pożyczek o Stałej Marży” z dnia 1 września 1999 r. (ze zmianami wprowadzonymi do dnia 1 maja 2004 r.) oraz modyfikacjami wymienionymi w Umowie Pożyczki.
14. Umowa Kredytu zawarta dnia 11 maja 2007 r. pomiędzy Bankiem Rozwoju Rady Europy (CEB) a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej na współfinansowanie przez ten Bank – Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry.
15. „Wytyczne Realizacji Zamówień w Ramach Pożyczek MBOiR i Kredytów IDA” z maja 2004 r., ze zmianami wprowadzonymi w październiku 2006 r.
16. „Wytyczne: Wybór i Zatrudnianie Konsultantów przez Pożyczkobiorców Banku Światowego” z maja 2004 r., ze zmianami wprowadzonymi w październiku 2006 r.

Merytoryczne strony internetowe i bibliografia:

1. www.programodra.pl – Biura Pełnomocnika Rządu ds. Programu dla Odry – 2006.
2. www.kzgw.gov.pl – Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.
3. J. Zaleski, J. Winter – Program dla Odry 2006. Strategia modernizacji odrzańskiego systemu wodnego. Wydawnictwo Naukowe PWN.

5.4. Zestawienie ocen ogólnych, stwierdzonych nieprawidłowości oraz uwag NIK dla skontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena ogólna	Ważniejsze nieprawidłowości i uwagi
1.	Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Nieprawidłowości: 1. Nieokreślenie sposobu dokonywania samooceny w ramach kontroli zarządczej za 2013 r. Uwagi: 1. Niepełna realizacja planów finansowych wydatków Projektu i BKP przy upływie 94,0% czasu planowanego na ich realizację. 2. Niezadawalające zaawansowanie finansowe (na poziomie 23,7%) oraz rzeczowe zadań realizowanych w ramach Projektu. 3. Niezabezpieczenie środków przewidzianych w planie finansowym na realizację Projektu w 2013 r. 4. Niewłaściwe oznaczenie w <i>Procurement Plan</i> trybu przeglądu (badania) zamówienia publicznego, przewidzianego do badania przez BS. 5. Nieprecyzyjnych postanowień Regulaminu kontroli zarządczej, w zakresie rocznego planu działalności BKP i Projektu, a także wykazu Konsultantów BKP 6. Nieprzestrzeganie i nieegzekwowanie regulacji wewnętrznych w zakresie wykonywania audytu finansowego Projektu i sporządzania wymaganej dla niego sprawozdawczości; 7. Niezamieszczanie w BIP dokumentacji z przebiegu i efektów przeprowadzonych dotychczas kontroli NIK.
2.	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie	Pozytywna	Nieprawidłowości: ----- Uwagi: Wystąpienie zwłoki w stosunku do terminów założonych w umowie z KZGW, przy realizacji pakietu C.2.1⁸⁹ oraz występujących w związku z tym opóźnień.
3.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Nieprawidłowości: 1. Nierzetelne sporządzanie sprawozdań finansowych Projektu, w których nie wykazano kwoty 8.841,4 tys. zł faktycznie poniesionych wydatków. 2. Nieterminowe przekazywanie do BKP sprawozdań miesięcznych z wykonania wydatków i płatności Projektu. Uwagi: 1. Wielomiesięczne opóźnienia w realizacji prac budowlanych w ramach kontraktów B2-3.2 i B2-2.1, powstałych z winy wykonawców i niezrealizowania zadań inwestycyjnych w zakontraktowanych terminach. 2. Niezamieszczenie w BIP dokumentacji dotyczącej m.in. wystąpienia pokontrolnego, stanowiska, wniosków i opinii, skierowanych przez NIK po kontroli przeprowadzonej w 2013 r.
4.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach	Pozytywna w zakresie poniesionych wydatków Negatywna w zakresie postępu prac w ramach Projektu	Nieprawidłowości: 1. Dopuszczenie do prowadzenia części robót budowlanych bez zatwierdzonych projektów wykonawczych i programów zapewnienia jakości co naruszało zasady kontraktu. 2. Niewyegzekwowanie od wykonawcy terminowej realizacji zadań i przestrzegania przyjętego harmonogramu robót. 3. Nieterminowe przedkładanie przez wykonawcę projektów wykonawczych oraz innych dokumentów niezbędne do realizacji Projektu Uwagi: 1. Nieuwzględnianie w planie finansowym Projektu przyjętych założeń związanych z realizacją kolejnych etapów inwestycji.
5.	Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Nieprawidłowości: 1. Niezawieszenie płatności na rzecz Konsultanta wsparcia technicznego pomimo powstania wielu opóźnień i nieprawidłowości związanych z jego działalnością mających wpływ na terminową realizację zadań Projektu. Do zawieszenia płatności uprawniali DZMiUW postanowienia zawartego kontraktu. 2. Nieterminowe przekazywanie do BKP sprawozdań miesięcznych z wykonania wydatków i płatności Projektu. Uwagi: 1. Zwłoka w realizacji poszczególnych zadań Projektu, przypisanych DZMiUW, wynikająca m.in. z niewłaściwego wykonywania obowiązków przez Konsultanta. 2. Zakończenie procedury wyboru wykonawców inwestycji realizowanych w ramach kontraktów B3-1 i B3-2 oraz uzyskanie PNRI, umożliwiających w efekcie rozpoczęcie realizacji inwestycji. 3. Nieobsadzenie stanowiska Kierownika Projektu, wymaganego postanowieniami umowy z dnia 14 października 2009 r., zawartej z Konsultantem. 4. Niezamieszczenie w BIP dokumentacji dotyczącej m.in. wystąpienia pokontrolnego, skierowanego przez NIK po kontroli przeprowadzonej w 2013 r.

⁸⁹ Opracowanie algorytmów weryfikacji jakości pomiarów H-M i prognoz hydrologicznych.

5.5. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka	Stanowisko	Imię i nazwisko	Okres zajmowania stanowiska	
				od	do
1.	Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu	Dyrektor	Witold Krochmal	1.07.2011	zakończenia czynności kontrolnych
2.	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej PIB w Warszawie	Dyrektor	Mieczysław Ostojski	01.06.2006	zakończenia czynności kontrolnych
3.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	Dyrektor ----- p.o. Dyrektor	Witold Sumiński ----- Edward Nawirski	28.08.2010 ----- 28.02.2013	do 28.02.2013* ----- zakończenia czynności kontrolnych
4.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach	p.o. Dyrektor	Tomasz Cywiński	14.03.2012	zakończenia czynności kontrolnych
5.	Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu	Dyrektor	Joanna Gustowska	02.04.2002	zakończenia czynności kontrolnych

* Z dniem 1 marca 2013 r. Prezes Rady Ministrów RP powołał Pana Witolda Sumińskiego na stanowisko Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. Na czas pełnienia tej funkcji, na podstawie art. 174 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁹⁰, Dyrektor RZGW Wrocław przebywa na urlopie bezpłatnym. Od dnia 28 lutego 2013 r. obowiązki Dyrektora RZGW Wrocław, pełni Pan Edward Nawirski.

⁹⁰ Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.

5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent RP
2. Marszałek Sejmu
3. Marszałek Senatu
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Spraw Wewnętrznych
9. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
10. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
13. Senacka Komisja Ochrony Środowiska
14. Senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej
15. Szef Kancelarii Prezydenta RP
16. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
17. Szef Kancelarii Sejmu
18. Szef Kancelarii Senatu
19. Minister Finansów
20. Minister Środowiska
21. Minister Infrastruktury i Rozwoju
22. Minister Spraw Wewnętrznych
23. Minister Administracji i Cyfryzacji
24. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
25. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
26. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
27. Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 – Wojewoda Dolnośląski
28. Wojewoda Śląski
29. Marszałek Województwa Dolnośląskiego
30. Przewodniczący Komitetu Sterującego „Programu dla Odry – 2006”