

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

Nr ewid.: 161/2006/P/06156/LWR

Informacja

**o wynikach kontroli
realizacji programu wieloletniego
„Program dla Odry 2006”, szczególnie
w obszarze zabezpieczenia
przeciwpowodziowego**

Wrocław luty 2007 r.

Spis treści:

	<u>Strona</u>
1. WPROWADZENIE	1
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	2
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	2
2.2. Synteza wyników kontroli	3
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	7
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	8
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz założenia i uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne realizacji Programu dla Odry 2006	8
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	8
3.1.2. Założenia i uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne realizacji Programu dla Odry 2006	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
3.2.1. Przygotowanie organizacyjne dla realizacji Programu dla Odry 2006	15
3.2.2. Gospodarowanie środkami z rezerwy budżetu państwa na realizację Programu	20
3.2.3. Finansowe i rzeczowe zaawansowanie Programu dla Odry 2006	21
3.2.4. Przebieg realizacji Programu dla Odry 2006 r., zwłaszcza w części dotyczącej zabezpieczenia przeciwpowodziowego	25
3.2.4.1. Dokumentacyjne przygotowanie zadań do realizacji	25
3.2.4.2. Dokonywanie wyboru wykonawców zadań	26
3.2.4.3. Realizacja i rozliczanie zadań	28
3.2.5. Nadzór i kontrola realizacji Programu dla Odry 2006	31
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	34
4.1. Przygotowanie kontroli	34
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	34
5. ZAŁĄCZNIKI	38

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

Wizją *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:

Andrzej Janusz MYRTA

Zatwierdzam:
Józef GÓRNY

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia lutego 2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE

1.1. Temat i numer kontroli

P/06/156 „Realizacja programu wieloletniego „Program dla Odry 2006”, szczególnie w obszarze zabezpieczenia przeciwpowodziowego” – kontrola planowa.

1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrolę przeprowadzono z inicjatywy własnej NIK. Wiązało się to z upływem 4 lat realizacji Programu, założonego do wykonania w latach 2002 – 2016 oraz w związku z pojawianiem się krytycznych publikacji prasowych dotyczących postępu prac przy jego wdrażaniu. Najwyższa Izba Kontroli dotychczas nie prowadziła kontroli w przedmiotowym zakresie.

1.3. Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji zadań związanych z budową systemu zintegrowanej gospodarki wodnej dorzecza Odry, przyjętych do realizacji w latach 2002 – 2016 ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry – 2006¹, która weszła w życie 27 września 2001 r. Oceniono też prawidłowość realizacji przez beneficjentów² wybranych projektów finansowanych w ramach Programu. Ocenie poddano proces programowania wykorzystania środków, w tym związany z pozyskaniem środków pomocowych z Unii Europejskiej. Skontrolowano kwestie przepływów finansowych środków z budżetu państwa, jak i pochodzących z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. U beneficjentów oceniono także stopień wdrażania projektów, prawidłowość udzielania zamówień publicznych oraz zgodność z przeznaczeniem wykorzystania środków.

1.4. Główne zagadnienia objęte kontrolą:

- przygotowywanie planów finansowo - rzeczowych oraz harmonogramów działań podejmowanych w ramach Programu;
- przebieg i zaawansowanie realizacji zadań Programu dla Odry 2006;
- wypełnianie przez organy państwowe funkcji koordynacyjnych oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań Programu;
- wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych z postępu realizacji Programu.

1.5. Okres objęty badaniami kontrolnymi

Kontrolą objęto okres 27 września 2001 r.³ – 31 marca 2006 r.

¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1067 ze zm.

² Podmiot zgłaszający projekt oraz odpowiedzialny za jego realizację. Jest to więc ten podmiot, który wnioskuje o dofinansowanie projektu i z którym następnie zawierana jest umowa o dofinansowanie (lub któremu wydawane jest stosowne polecenie) oraz który odpowiada za rozliczenie postępów projektu i środków finansowych przyznanych na jego realizację.

³ Dzień wejścia w życie ustawy ustanawiającej Program.

1.6. Czas przeprowadzenia kontroli oraz kontrolowane jednostki

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK⁴ pod względem legalności, gospodarności celowości i rzetelności, a w przypadku kontroli jednostek samorządowych pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 2 ust. 2 ustawy o NIK).

W kontroli, koordynowanej przez Delegaturę NIK we Wrocławiu, uczestniczyły: Departament Administracji Publicznej, Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego oraz Delegatury NIK w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Opolu, Poznaniu, Szczecinie i Zielonej Górze. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 20 marca 2006 r. do 10 lipca 2006 r. Kontrolą objęto 24 podmioty: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Środowiska, urzędy wojewódzkie w: Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Gorzowie Wielkopolskim i Wrocławiu (w tym przypadku Wojewodę Dolnośląskiego jako Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006), regionalne zarządy gospodarki wodnej w: Gliwicach, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu, wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych w: Katowicach, Łodzi, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Wrocławku, Zielonej Górze i Wrocławiu oraz regionalne dyrekcje lasów państwowych we Wrocławiu i Katowicach. Wykaz skontrolowanych jednostek i osób zajmujących w nich kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych w badanym okresie za kontrolowaną działalność, stanowi załącznik nr 1 do Informacji.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Na podstawie ustaleń kontroli, a zwłaszcza rozmiaru stwierdzonych nieprawidłowości w wykonywaniu zadań przez Pełnomocnika Rządu, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność w zakresie realizacji Programu dla Odry 2006, mimo odnotowanego postępu w rozwiązywaniu zwłaszcza problemów przeciwpowodziowych. Wyrażało się to m.in. zwiększeniem zbiornikowej i polderowej retencji wód o 96,4 mln m³ oraz odbudową i modernizacją wałów przeciwpowodziowych na długości 99,9 km.

Wystąpiły przypadki nielegalnego wydatkowania środków publicznych na cele nie związane z realizacją Programu. U większości beneficjentów stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w zakresie przestrzegania zasad oraz procedur związanych z zamówieniami publicznymi. W ograniczonym zakresie spożytkowano część wykonanych opracowań i programów, co stawia problem celowości ich zlecenia i gospodarności wydatkowania środków publicznych.

⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 r Nr 85, poz. 937 ze zm.)

Powstały w 2001 r. Program – w związku ze społecznymi oczekiwaniami po katastrofalnej powodzi w dorzeczu Odry z lipca 1997 r. – nie został należycie przygotowany do realizacji. Z nałożonych ustawą obowiązków nierzetelnie wywiązywał się Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006, którym był Wojewoda Dolnośląski, jak też kierowany przez niego Komitet Sterujący Programem – organ opiniodawczy Prezesa Rady Ministrów. Zaniechano opracowania planów i harmonogramów realizacji Programu, co uniemożliwiało zbilansowanie zhierarchizowanych potrzeb z możliwościami realizacyjnymi. Z opóźnieniem 1 roku (od 2003 r.) uruchomione zostało finansowanie Programu z budżetu państwa w ramach rezerw celowych. Nierzetelne były działania dla otrzymania na Program środków z innych niż budżet państwa źródeł finansowania.

Brak planów i harmonogramów realizacji Programu skutkowało dowolnością w kwalifikowaniu zadań i nierzetelnością w sporządzaniu sprawozdań z postępu realizacji jego założeń. Określone w czasie kontroli finansowe zaawansowanie realizacji Programu na 1.400,6 mln zł, tj. 15,5% planu na lata 2002-2016, odbiegało znacząco od wykazywanego przez Pełnomocnika Rządu na 3.145,4 mln zł (34,8% planu). Tym samym w sprawozdawczości zawyżono również efekty rzeczowe dotychczasowej realizacji Programu.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Późne wyznaczenie Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006, skutkowało rocznym opóźnieniem w finansowaniu Programu środkami bezpośrednimi z budżetu państwa, co było niekorzystne z punktu widzenia realizacji celów Programu. W 2002 r. nie otrzymano bowiem planowanych 44,2 mln zł środków. Na założone w latach 2002-2005 z budżetu - 250,5 mln zł środków, faktycznie otrzymano 214,0 mln zł, a wykorzystano 209,5 mln zł. Dalsze 4 mln zł jako niewygasające przesunięto z 2005 r. do wykorzystania w 2006 r. **Z powodu niewykorzystania zwrócono do budżetu państwa 0,5 mln zł, przy jednoczesnym występowaniu deficytu środków na realizację zadań Programu. Dopuszczono też do finansowania w kwocie ok 2 mln zł zadania – opracowanie koncepcji udroźnienia Jeziora Dąbie - nie mieszczącego się w Programie (opis str. 20-21).**

2.2.2. Z opóźnieniem co do zakresu i terminów przebiegała realizacja Programu w części dotyczącej zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych wyszczególnionych imiennie w ustawie o ustanowieniu Programu. Na zadania te poniesiono w latach 2002-2005 nakłady w wysokości 599,1 mln zł, tj. 41,7% planowanych w tym okresie (1.437,2 mln zł). W odniesieniu do 7 zadań (na 31), których realizacja miała nastąpić w terminach późniejszych, przystąpiono do wcześniej-

szego ich finansowania na kwotę 5,3 mln zł. Jednocześnie nie skierowano środków na 7 zadań, które były planowane do rozpoczęcia w 2003 r. i 5 zadań przewidzianych do rozpoczęcia w 2004 r. **Nierzetelnie przedstawiono efekty dotychczasowych działań, zaliczając do nich m.in. zadania zrealizowane bez udziału środków finansowych adresowanych na Program. Niejednolite było w tym zakresie podchodzenie do kwalifikacji efektów przez Pełnomocnika Rządu (opis str. 21-25).**

2.2.3. Spośród 15 podmiotów, które zajmowały się bezpośrednio realizacją zadań objętych Programem, w 5 jednostkach wystąpiły nieprawidłowości w zakresie przygotowania zadań do realizacji od strony dokumentacyjnej, co należy ocenić jako działanie nierzetelne. Brak wymaganych dokumentów uniemożliwiało niekiedy ubieganie się o środki pomocowe z funduszy Unii Europejskiej. Niegospodarne było podejmowanie niektórych opracowań, które nie zostały wykorzystane. Miało to przykładowo odniesienie do wykonanego na zlecenie Pełnomocnika Rządu, kosztem 1,1 mln zł, projektu badawczego „Ocena stanu ekologicznego Jeziora Turawskiego”. Podobnie sprawa wyglądała z wykonanym kosztem 1,6 mln zł Systemem Informacji Przestrzennej Dorzecza Odry (SIPDO), który w ograniczonym zakresie wykorzystywały 4 podmioty, realizujące Program (opis str. 25-26).

2.2.4. Niecelowe i niegospodarne było też zlecenie kolejnych opracowań, bez właściwej analizy wykonanych wcześniej, jak w przypadku zleconej przez Pełnomocnika kosztem 51,7 mln zł dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy zbiornika wodnego Kamieniec Ząbkowicki. Pominęto bowiem fakt, iż Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu na przygotowanie planowej budowy zbiornika poniósł wcześniej nakłady w kwocie 12,7 mln zł, w tym też na przygotowanie dokumentacji projektowej, która pozostawała aktualna, a którą w ogóle pominęto. Mimo że w odniesieniu do budowy tego zbiornika interesy Skarbu Państwa reprezentował Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, to Pełnomocnik bez podstawy prawnej i stosownego upoważnienia podjął się funkcji inwestora. Do zawarcia umowy doszło też z naruszeniem ustawy o finansach publicznych, w związku z niezabezpieczeniem w budżecie 2004 r. pełnej kwoty (18,6 mln zł) zaciągniętych w związku z nią zobowiązań (opis str. 25-26).

2.2.5. Kontrola wykazała nieprawidłowości i uchybienia w zakresie przestrzegania zasad oraz procedur związanych z zamówieniami publicznymi. Wystąpiły one w 9 z 15 skontrolowanych podmiotów zajmujących się bezpośrednio re-

alizacją zadań objętych Programem. Polegały one głównie na brakach w przygotowaniu dokumentów przetargowych (np. sporządzania wycen zadań) oraz uchybieniach w funkcjonowaniu komisji przetargowych i zaniedbaniach formalnych związanych z przeprowadzeniem przetargów. Przy zawieraniu umów wystąpiły przypadki bezprawnego odstępowania od warunków i wymogów przetargowych, jak też nadużywania prawa do zmiany ich treści. Charakter korupcyjny miały odnotowane przypadki występowania pracowników zleceńodawcy zadania, jako jego wykonawcy u zleceniobiorcy (opis str. 26-28).

- 2.2.6. W przypadku 10 spośród 15 skontrolowanych podmiotów, zajmujących się bezpośrednio realizacją zadań objętych Programem, wystąpiły nieprawidłowości przy realizacji zadań Programu. Polegały one w głównej mierze na nieuzasadnionych odstępstwach, w trakcie ich realizacji, od warunków określonych w dokumentacji projektowej, błędach przy sporządzaniu protokołów konieczności na wykonanie robót dodatkowych oraz niewłaściwym dokonywaniu odbioru robót. Miały bowiem miejsce przypadki odbioru od wykonawców zadań nie spełniających wymogów jakościowych, jak przebudowa wałów przeciwpowodziowych we Wrocławiu. Były to działania nierzetelne i niegospodarne, gdyż wiązały się w konsekwencji ze wzrostem kosztów realizacji zadań, przy zaniżeniu parametrów jakościowych (opis str. 28-29).**
- 2.2.7. W 2 skontrolowanych jednostkach (województwo zachodniopomorskie) nielegalnie i niegospodarnie dysponowano mieniem Skarbu Państwa. Dotyczyło to zagospodarowania drewna, pozyskanego w związku z prowadzonymi pracami regulacyjnymi rzek. Nierzetelne rozliczanie realizowanych zadań, zarówno w zakresie fakturowania, płatności i odprowadzania dochodów do budżetu państwa, miało odniesienie do 4 skontrolowanych podmiotów. Również 4 skontrolowane podmioty nie wywiązywały się rzetelnie z przekazywania Pełnomocnikowi Rządu informacji z postępu realizacji zadań i stopnia wykorzystania przekazanych środków (opis str. 29-31).**
- 2.2.8. Nierzetelne były działania Pełnomocnika Rządu, związane z wdrożeniem do realizacji Programu i jego koordynacją. Po dwóch podjętych w 2002 r. i w 2004 r. próbach, zaniechano opracowania planów finansowo – rzeczowych i harmonogramów działań podejmowanych w ramach Programu. Nie określono tym samym szczegółowych założeń realizacji Programu dla poszczególnych jego uczestników. Skutkowało to dużą swobodą w zakresie kwalifikowania zadań do Programu na etapie planowania i wykazywania ich w efektach finansowo – rzeczowych na etapie sprawozdawczym, w związku z czym poniesione w latach 2002-2005 nakłady zostały zawyżone o 1.744, 8 mln zł, co było następ-**

stwem objęcia sprawozdawczością wydatków, które wykraczały poza założenia Programu (opis str. 17-19, 21-24 i zał. nr 2).

- 2.2.9. Nierzetelnie z ciężących na nim zadań wywiązywał się Komitet Sterujący Programu dla Odry 2006 – organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów, któremu z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów przewodniczył Wojewoda Dolnośląski.** Do jego obowiązków należało m.in.: ustalanie kierunków realizacji zadań, inicjowanie działalności związanej z realizacją zadań Programu, ocenianie stanu prac oraz wyznaczanie kierunków ich realizacji, opiniowanie i inicjowanie aktów prawnych związanych z realizacją zadań Programu, prowadzenie konsultacji społecznych. Komitet funkcjonował bez wymaganego regulaminu pracy. Spotykał się nieregularnie, a jego działalność nie była właściwie dokumentowana, z części posiedzeń nie sporządzono bowiem protokołów. (opis str. 16-17).
- 2.2.10. Negatywnie należy ocenić współpracę Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 z innymi podmiotami realizującymi Program, a zwłaszcza organami administracji rządowej. Skutkowało to opóźnieniami w przygotowaniu zadań do realizacji.** Z powodu nieprzygotowania przez inwestorów strony dokumentacyjnej, z 15 zadań Programu, zgłoszonych przez Pełnomocnika Rządu, do dofinansowania w latach 2004-2006 ze środków Funduszu Spójności, Ministerstwo Środowiska zweryfikowało jedno – „Budowa Zbiornika Racibórz” – jako projekt pilotażowy, charakteryzujący się wysokim stopniem przygotowania do realizacji, odrzucając pozostałe. **Nie układała się również współpraca wewnątrz podmiotów realizujących Program. Mankamenty z tym związane dotyczyły 4 kontrolowanych jednostek i wynikały ze złej organizacji stanowisk pracy.** (opis str. 19-20 i 23).
- 2.2.11. Nieterminowo Rada Ministrów przekazywała Sejmowi RP roczne informacje o stopniu realizacji Programu dla Odry 2006. Informacje takie winny być przedkładane Sejmowi nie później niż do 31 marca. Tymczasem w całym kontrolowanym okresie termin ten nie został dochowany, a informacje przekazywano z opóźnieniem od 37 do 379 dni. Ograniczało to skuteczność nadzoru Prezesa Rady Ministrów, gdyż zawarte w informacjach dane, uwagi i wnioski traciły na aktualności oraz nie mogły być na bieżąco wykorzystywane. Niewystarczający był nadzór nad realizacją Programu dla Odry 2006 sprawowany przez Pełnomocnika Rządu, wojewodów, a w stosunku do podległych jednostek przez Ministra Środowiska. Pełnomocnik, w ograniczonym zakresie korzystał z uprawnienia do zlecania kontroli podmiotów korzystających**

ze środków budżetowych, Minister Środowiska nie prowadził kontroli realizacji zadań związanych z gospodarką wodną i ochroną przeciwpowodziową, a wojewodowie przeprowadzili łącznie 15 kontroli. W tej sytuacji nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem dotacji prowadzono w głównej mierze poprzez analizę informacji rzeczowo-finansowych przedkładanych przez beneficjentów (opis str. 31-32).

2.2.12. Kontrolami zewnętrznymi i wewnętrznymi objęta była działalność 14 z 24 kontrolowanych podmiotów, a istotne nieprawidłowości, głównie w zakresie przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych, odnotowano w 5 jednostkach. Jednostki te wdrożyły stosowne działania naprawcze (opis str. 32-33).

2.2.13. Na ogólną kwotę wydatków objętych sprawdzeniem – 1.400,6 mln zł, nieprawidłowości w wymiarze finansowym dotyczyły kwoty 71.952,7 tys. zł (5,1%). Efekty finansowe kontroli wyrażają się też osiągnięciem na dzień 31 stycznia 2007 r. korzyści finansowych w kwocie 33.112,7 tys. zł, głównie wskutek oszczędności uzyskanych przez zaniechanie działań niecelowych. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami uzasadniającymi podejrzenie popełnienia przestępstwa, NIK skierowała 1 zawiadomienie do organów ścigania oraz 3 zawiadomienia w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dalsze 1 zawiadomienie do organów ścigania oraz 1 zawiadomienie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych są w przygotowaniu (opis str. 20, 25-26 i 37-38).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Stwierdzone przez kontrolę nieprawidłowości, odnoszące się w szczególności do:

- sposobu realizacji Programu dla Odry 2006,
- prezentowania stanu jego zaawansowania,
- braku efektywnej współpracy z innymi organami odpowiedzialnymi za realizację Programu,
- zlecenia opracowań bez należytego rozpoznania potrzeb,
- niekorzystania z uprawnień do zlecenia kontroli postępu realizacji Programu.

wskazują na pilną potrzebę podjęcia działań naprawczych. Uwzględniając przedstawione w niniejszej Informacji wyniki kontroli, a także z uwagi na podjęte przez kierowników kontrolowanych jednostek działania, celem wykonania zaleceń zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje w stosunku do:

1. Prezesa Rady Ministrów o:

- ◆ zapewnienie warunków dla lepszej koordynacji realizacji Programu,

- ◆ wzmocnienie nadzoru i kontroli nad realizacją Programu dla Odry 2006 i zapewnienie efektywnego współdziałania organów administracji publicznej w jego realizacji, celem eliminowania nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi,
- ◆ ocenę dotychczasowej pracy i zaniechań Komitetu Sterującego Programu dla Odry 2006 dla aktywizacji jego działalności.

2. Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 o:

- ◆ podjęcie efektywnych działań dla opracowania wymaganych planów i harmonogramów realizacji Programu dla Odry 2006,
- ◆ właściwe rozliczanie beneficjentów z wykorzystania środków budżetowych i pozyskanych środków z innych źródeł,
- ◆ wzmożenie współpracy z innymi organami odpowiedzialnymi za realizację Programu i korzystanie z przysługujących uprawnień do zlecenia kontroli.

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz założenia i uwarunkowania ekonomiczno–organizacyjne realizacji Programu dla Odry 2006

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowe regulacje prawne określające zasady gospodarowania wodami zawarte zostały w **ustawie** z dnia 18 lipca 2001 r. – **Prawo wodne**⁵, która weszła w życie 1 stycznia 2002 r. Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi (**art. 1 ust. 1**). Gospodarowanie zasobami wodnymi jest realizowane z uwzględnieniem podziału Polski na dwa obszary dorzeczy Wisły i Odry oraz regiony wodne (**art. 3 ust. 1 i 2**).

Prawo wodne reguluje również zagadnienia ochrony przed powodzią i stanowi, że ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej (**art. 83 ust. 2, art. 85 ust. 3 i 4, art. 86 ust. 1, art. 87 ust. 1 i 2, art. 88 ust. 1**). Nowe uregulowania obejmują m. in.: zachowanie i tworzenie systemów retencji wód, racjonalne retencjonowanie wód i użytkowanie budowli przeciwpowodziowych, funkcjonowanie systemu ostrzegania przed niebezpiecznymi zjawiskami oraz kształtowanie zagospodarowania przestrzennego do-

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

lin rzecznych i terenów zalewowych (**art. 80**). Prawo wodne zwiększa uprawnienia dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej w zakresie koordynowania działań związanych z ochroną przed powodzią w regionie wodnym (**art. 92**).

Z kolei **ustawa** z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁶ definiuje stan klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej i awarii technicznej, określa warunki jego wprowadzenia i obszar, na którym może zostać wprowadzony oraz prawa i obowiązki organów władz oraz obywateli.

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę Programu dla Odry 2006 jest **ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego "Program dla Odry - 2006"**⁷. Określono nią, że Program obejmuje swym zakresem modernizację Odrzańskiego Systemu Wodnego (**art. 1, ust. 1**), jest programem wieloletnim w rozumieniu art. 80 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁸ i jest realizowany w latach 2002-2016 (**art. 1, ust.2**).

Dla nadanie odpowiedniej rangi „Programowi dla Odry 2006”, Program jako całość umieszczono w **Narodowym Planie Rozwoju**⁹. Program dla Odry 2006 wymieniono jako program krajowy, służący realizacji trzeciej osi rozwoju NPR „Tworzenie warunków dla zwiększenia poziomu inwestycji, promowanie zrównoważonego rozwoju i spójności”. Zapis taki dawał gwarancję realizację zadań Programu w oparciu o fundusze Unii Europejskiej, a w szczególności Fundusz Spójności. Strategia wykorzystania Funduszu Spójności określona została w **rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy** z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia strategii wykorzystania Funduszy Spójności na lata 2004-2006¹⁰. Zapisy tego rozporządzenia otwierają możliwość współfinansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach „Programu dla Odry 2006”, o wartości pojedynczego projektu przekraczającej 10 mln EUR. W aneksie nr 2 (załącznik 3) do tego rozporządzenia wymieniono 15 zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, przewidzianych do dofinansowania ze środków Funduszu Spójności z podaniem roku rozpoczęcia i zakończenia. Zgodnie z **art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy** z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹¹ środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej są środkami publicznymi. Do środków tych, zgodnie z **art.3 ust. 3** ustawy o finansach publicznych, zalicza się m.in. środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Szczegółowe zasady finansowania inwestycji z budżetu państwa określa **rozporządzenie Rady Ministrów** z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad fi-

⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558

⁷ Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz.1067 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

⁹ Ustawa z dnia 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206)

¹⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 176, poz. 1827

¹¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

finansowania inwestycji z budżetu państwa¹². Ze środków budżetu państwa mogą być finansowane koszty budowy nowych obiektów budowlanych, przebudowy, rozbudowy, rekonstrukcji, adaptacji i modernizacji, a także koszty przygotowania inwestycji do realizacji (§ 4). Finansowanie inwestycji ze środków budżetu państwa może nastąpić gdy inwestor posiada zaakceptowany program inwestycji oraz gdy została dokonana analiza celowości i możliwości wykonania inwestycji (§ 6).

Działalność związaną z projektowaniem i budową obiektów budowlanych normuje **ustawa** z dnia 7 lipca 1994 r. **Prawo budowlane**¹³. W prawie budowlanym przyjęto zasadę, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (**art. 28**). Wymagania jakim powinien odpowiadać projekt budowlany zostały określone w **art. 34 ust. 3**.

*Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*¹⁴, obowiązująca od dnia 2 marca 2004 r., określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie¹⁵. Zakres podmiotowy ustawy uregulowano w **art. 3**. Zgodnie z **art. 2 pkt 13** ustawy przez zamówienie publiczne należy rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym, a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Przepis **art. 4** ustawy zawiera katalog wyłączeń, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych.

Katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych określają przepisy **art. 5 – 18 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**¹⁶. Podmiotowy zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa **art. 4** tej ustawy. Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają: osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo jednostki nie zaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne lub zarządzającego mieniem tych jednostek, kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych, osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych. Zgodnie z **art. 93 ust. 1** tej ustawy obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny fi-

¹² Dz.U. z 2001 r. Nr 133, poz. 1480

¹³ t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 19, poz. 177, ze zm.

¹⁵ Do dnia 2 marca 2004 r. obowiązywała ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych –tj. Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 – obowiązująca od dnia 1 lipca 2005 r. Do dnia 1 lipca 2005 r. obowiązywały przepisy art. 137 – 179 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 148 ze zm.).

nansów publicznych właściwego rzeczownika dyscypliny mają: kierownik jednostki sektora finansów publicznych, kierownik jednostki otrzymującej środki publiczne, organ sprawujący nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, organ kontroli lub kierownik jednostki prowadzącej kontrolę jednostki sektora finansów publicznych.

Na szczęblu Unii Europejskiej pod koniec 2000 roku weszła w życie **Ramowa Dyrektywa Wodna UE 2000/60/WE** sporządzona 23 Października 2000 r., która m. in. ma na celu ograniczenie negatywnych skutków powodzi. Ustanawia ona ramy dla działań na rzecz ochrony wszystkich rodzajów wód we Wspólnocie. Elementy kluczowe tej Dyrektywy to: osiągnięcie dobrego stanu wód do roku 2005 oraz zintegrowanie gospodarowania wodami w oparciu o obszary dorzeczy. Duży nacisk został położony na zlewnie międzynarodowe, w gospodarowaniu którymi należy skoordynować działania wszystkich zainteresowanych państw sąsiadujących. Dyrektywa na każde państwo członkowskie nakłada obowiązek dokonywania analizy charakterystyk, przeglądu wpływu działalności człowieka na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz analizy ekonomicznej wykorzystywania wody. Jest ona dokumentem „spinającym” politykę wodną poprzez integralne spojrzenie na wszystkie jej elementy. Ramowa Dyrektywa Wodna jest transponowana do prawa polskiego przez przywołaną wyżej ustawę Prawo wodne.

Podstawy podejmowania działań dla ograniczenia zagrożenia powodziowego oraz jego skutków, tworzy **Dyrektywa UE w sprawie oceny zagrożenia i zarządzania powodzią** (ang. Assessment and Management of Flood).

3.1.2. Założenia i uwarunkowania ekonomiczno–organizacyjne realizacji Programu dla Odry 2006

Odra jest drugą (po Wiśle) co do długości rzeką Polski (854,3 km, w granicach Polski 741,9 km), o powierzchni dorzecza 118,86 tys. km² (z tego 106,05 tys. km² w Polsce). W lipcu 1997 r. w dorzeczu Odry miała miejsce katastrofalna powódź. Spowodowała ona ogromne straty we wszystkich państwach dorzecza Odry. Największe były straty po stronie polskiej, szacowane ostatecznie na 12,0 – 12,2 mld zł¹⁷, z czego 2,5 mld zł przypadało na straty powstałe w wyniku uszkodzenia i zniszczenia urządzeń oraz obiektów hydrotechnicznych, a także sieci umocnień przeciwpowodziowych. Straty w infrastrukturze komunalnej gmin oszacowano na ponad 2 mld zł. Największe szkody w tym zakresie wystąpiły w obecnym województwie dolnośląskim – 57,0% udział. Straty powodziowe w innych województwach stanowiły następujący udział w całości strat dorzecza Odry: woj. opolskie – 26,6%, woj. śląskie –

¹⁷ Na podstawie badań GUS oraz sporządzonych szacunków strat w rolnictwie i leśnictwie (wg początkowych szacunków straty określano na 14 – 15 mld zł).

12,1% woj. lubuskie – 4,2%, woj. zachodniopomorskie – 0,1%. Po stronie niemieckiej straty oszacowano na 330 mln EURO, a po stronie czeskiej na około 550 mln EURO.

Powódź z lipca 1997 roku była największą powodzią XX wieku w dorzeczu Odry. Tragiczne były doświadczenia tej powodzi. W jej wyniku w Polsce zginęły 54 osoby, zalanych zostało 47 tys. budynków mieszkalnych i gospodarczych oraz ewakuowano ponad 106 tys. osób. W Republice Czeskiej zanotowano 20 ofiar śmiertelnych i zniszczenie prawie 6 tys. budynków. Umysłowiło to, że istniejący system ochrony przeciwpowodziowej w zlewni Odry jest zdecydowanie niewystarczający i nawet po naprawie oraz odbudowie, nadal nie będzie spełniał standardów bezpieczeństwa, i nie zagwarantuje bezpiecznego przepływu wód powodziowych, nie tylko w przypadku powodzi ekstremalnej (o wielkościach z lipca 1997 r.), ale również w przypadku pojawienia się wody miarodajnej. Stąd też w latach 1998 – 1999, jako wynik prac merytorycznych grupy naukowców i praktyków zarządzania gospodarką wodną w dorzeczu, powstał „Program dla Odry 2006”. W latach 2000– 2001 podlegał on różnym procedurom prowadzącym w rezultacie do uzyskania akceptacji Rządu RP i statusu wieloletniego programu rządowego, ustanowionego ustawą Sejmu RP z dnia 6 lipca 2001 r.¹⁸. Według uzasadnienia do projektu ustawy o ustanowieniu Programu „... katastrofalna powódź z lipca 1997 r., jej tragiczne skutki, między innymi ofiary śmiertelne oraz 12 mld zł strat z całą ostrością przedstawiła problem konieczności przygotowania kompleksowego programu zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, jak również zaleceniom Najwyższej Izby Kontroli, Rząd RP opracował wieloletni zlewniowy Program dla Odry 2006”.

Program dla Odry 2006 określa średniookresową strategię modernizacji Odrzańskiego Systemu Wodnego. Celem jego jest zbudowanie systemu zintegrowanej gospodarki wodnej dorzecza Odry, uwzględniającej m.in. potrzeby zabezpieczenia przeciwpowodziowego, ochronę czystości wód, środowiska przyrodniczego i kulturowego, a także potrzeby transportowe i ogólnogospodarcze. Podstawowym założeniem Programu jest, że współpraca przy rozwiązywaniu problemów powodziowych musi dotyczyć całego obszaru, mieć charakter transgraniczny oraz odbywać się w ścisłym porozumieniu pomiędzy gospodarką wodną, łącznie z budownictwem dla żeglugi śródlądowej oraz energetyką wodną, a gospodarką przestrzenną i urbanistyką, rolnictwem i leśnictwem oraz ochroną środowiska.

Program obejmuje swym zakresem szereg działań gospodarczych i inwestycyjnych związanych z modernizacją Odrzańskiego Systemu Wodnego, wśród których najważniejsze miejsce zajmuje zabezpieczenie przeciwpowodziowe całego dorzecza Odry. Okres jego wdrażania założono na lata 2002 – 2016. Łączne nakłady na finansowanie Programu w całym okresie jego realizacji nie mogą przekroczyć kwoty 9.048.960.386 zł, w tym 5.561.591.582 zł

¹⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1067, zm. Dz.U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800 oraz z 2002 r. Nr 216, poz. 1827

z budżetu państwa¹⁹, ustalonej w cenach zadań z roku 2001 i przeliczanej na ceny z roku realizacji zadań. Nakłady te w rozbiu na poszczególne komponenty przedstawiają się następująco:

- Lasy - 298,5 mln zł,
- Oczyszczalnie ścieków - 3. 565,6 mln zł,
- Budowle regulacyjne - 1.042,9 mln zł,
- Budowle przeciwpowodziowe - 3.098,5 mln zł,
- Zagospodarowanie przestrzenne - 35,5 mln zł,
- Ochrona przyrody - 241,7 mln zł,
- Monitoring przeciwpowodziowy - 401,8 mln zł,
- Odbudowa i modernizacja wałów - 364,5 mln zł.

Założono, że środki na finansowanie Programu pochodzić będą z różnych źródeł, tj.:

- ◆ z budżetu państwa, w zakresie inwestycji i prac modernizacyjnych - **62%**, w tym:
 - bezpośrednie obciążenie budżetu państwa - **11%**,
 - z funduszy Unii Europejskiej - **30%**,
 - kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Banku Światowego i innych instytucji finansowych, pozyskiwane w drodze umów między Rządem RP a tymi instytucjami - **21%**,
- ◆ Narodowego oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej - **21%**,
- ◆ innych (gminy, kapitał prywatny) - **17%**.

Program w szczególny sposób zajmuje się **ochroną przed powodzią** dużych skupisk ludności, w tym Raciborza, Kędzierzyna – Koźla, Opola, Wrocławia i Słubic. Obejmuje też tereny, na których powódzie są częste i o gwałtownych przebiegach, jak Kotlina Kłodzka i lewobrzeżne dopływy Odry, w tym Dolinę Bobru. Zakłada m. in. zwiększenie retencji zbiornikowej w dorzeczu Odry o około 250 mln m³ i retencji polderowej o 100 mln m³ oraz zbudowanie nowoczesnego systemu monitorowania sytuacji hydrologicznej w zlewni Górnej i Środkowej Odry i sprawnego systemu ostrzegania przed zagrożeniem powodziowym.

Ważnym elementem jest usunięcie zniszczeń powodziowych i połączona z tym odbudowa i modernizacja systemu obwałowań polegająca na:

- ◆ odbudowie i modernizacji do parametrów klasy I wałów dla Wrocławia, Opola, Raciborza i Nysy;
- ◆ odbudowie i modernizacji do parametrów klasy II wałów dla Kędzierzyna-Koźla, Krapkowic, Brzegu, Oławy, Brzegu Dolnego, Nowej Soli, Krosna Odrzańskiego i Słubic;
- ◆ poprawie stabilności obwałowań na odcinkach wysokiego ryzyka;

¹⁹ Pełne zaangażowanie budżetu państwa, na które składają się: bezpośrednie finansowanie z budżetu państwa – 965.249.697 zł, kredyty od instytucji finansowych (np. EBI, BRRE) – 1.862.067.426 zł, fundusze Unii Europejskiej – 2.734.274.459 zł.

- ◆ zwiększeniu przepustowości sekcji mostowych obwałowań.

Dla osiągnięcia wszystkich wymienionych celów konieczne jest, zgodnie z założeniami Programu, wykonanie następujących przedsięwzięć:

- ◆ naprawa i modernizacja zniszczonych przez powódź obiektów hydrotechnicznych;
- ◆ planowanie i realizacja osłony przeciwpowodziowej na terenie zlewni przez Ośrodek Koordynacyjno – Informacyjny, utworzony we Wrocławiu (oprogramowanie do modelowania i przewidywania rozwoju sytuacji w zlewni i symulowania obszarów zalewowych);
- ◆ monitorowanie, prognozowanie i ostrzeganie jako instrument gospodarki zbiornikowej oraz przygotowanie czynnej ochrony przeciwpowodziowej (radary, telemetria, itd.);
- ◆ dokończenie budowy zbiorników Kozielno -Topola na Nysie Kłodzkiej;
- ◆ budowa zbiornika Racibórz na Odrze i Kamieniec Ząbkowicki na Nysie Kłodzkiej;
- ◆ budowa nowych polderów wzdłuż doliny Odry, zwiększających retencję przeciwpowodziową o 100 mln m³, w miejscowościach: Racibórz-Turze, Koźle-Rogów, Dąbrówka-Opole, Chróścice, Kotowice, Widawa, Raków, Domaszków, Bielszów, Rzymówka.

W ramach Programu zaplanowano działania w zakresie **zalesiania** mające na celu poprawę lesistości dorzecza Odry (15.000 ha), odbudowę struktury drzewostanów (8.750 ha), modernizację lub budowę małej retencji (190 zbiorników), poprawę sieci odwadniającej i nawadniającej na obszarach wodno – błotnych i w lasach podmokłych (3.450 km) oraz działania mające na celu budowę infrastruktury chroniącej góry przed erozją (250 km budowli antyerozyjnych). Założono także objęcie lasów łęgowych specjalną formą ochrony prawnej – jako najbogatszej leśnej formacji roślinnej naszej strefy klimatycznej.

Przyjęto, że poprawa warunków **żeglugowych** na Odrzańskiej Drodze Wodnej stworzy szansę wzrostu przewozu w komunikacji międzynarodowej ładunków towarów masowych takich, jak węgiel kamienny, kruszywo, cement, nawozy, a przede wszystkim ładunków ponadgabarytowych oraz przewozów kontenerowych. Łącznie w ilości 20 mln ton ładunków rocznie. Pozwoli też na efektywne wykorzystanie połączenia Odry z zachodnioeuropejskim systemem dróg wodnych przez kanał Odra – Szprewa i kanał Odra – Hawela. Stanowiąc ma również podstawę dla międzynarodowego wykorzystania Odrzańskiej Drogi Wodnej jako wodnego szlaku turystycznego. Dla osiągnięcia tych celów uznano za konieczną realizację stopnia wodnego Malczyce i ewentualnie stopnia Lubiąż, modernizację i przebudowę jazów Chróścice i Ujście Nysy, odtworzenie i modernizację regulacji szlaku żeglugowego na Odrze, wykonanie kapitalnych remontów i modernizacji: śluz na kanale Gliwickim i długich śluz pociągowych na odcinku skanalizowanym Odrze.

Zakłada się, że tak duże zaangażowanie środków finansowych na obszarze dorzecza wpłynie na ożywienie gospodarcze regionu Nadodrza. Przewiduje się m.in. następujące efekty gospodarcze Programu:

- ◆ podczas realizacji zadań inwestycyjnych tworzone będą nowe miejsca pracy. Powstaną one też dla obsługi eksploatacyjnej;
- ◆ po zakończeniu Programu obszar Nadodrza będzie kompleksowo zabezpieczony przed powodzią, co wpłynie na zwiększenie atrakcyjności regionu dla przedsiębiorców (mniejsze ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej);
- ◆ zbiorniki mokre przeciwpowodziowe, realizujące również funkcję rekreacyjną będą zwiększały atrakcyjność turystyczną regionu;
- ◆ realizacja komponentu energetycznego wykorzystania rzek zwiększy udział tańszej, odnawialnej energii w ogólnym bilansie zużycia energii w Polsce, równocześnie zmniejszając obciążenie środowiska zanieczyszczeniami z pozostałych gałęzi energetyki.

Realizacji Programu sprzyjał klimat związany z akcesją a następnie członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Znalazło to odzwierciedlenie w jego optymistycznych założeniach co do udziału środków pomocowych w realizacji nakreślonych celów. Jednak uwarunkowania zewnętrzne związane z procedurami uruchamiania środków pomocowych, jak też wewnętrzne związane z polityką wykorzystania środków na określone cele, ograniczały w kontrolowanym okresie efektywność spożytkowania środków pomocowych.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie organizacyjne dla realizacji Programu dla Odry 2006

Program realizowany był przez Radę Ministrów za pośrednictwem Pełnomocnika Rządu ds. „Programu dla Odry 2006”, ustanowionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 r. (weszło w życie w dn. 29 marca 2002 r.) w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006²⁰, którym jest Wojewoda Dolnośląski. Według początkowych założeń²¹ Pełnomocnikiem miał być podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jednak do jego powołania nie doszło. Rozporządzeniem RM z dn. 3 grudnia 2001 r. (weszło w życie w dn. 11 grudnia 2001 r.) zmieniającym rozporządzenie jak wyżej²² przyjęto, że Pełnomocnikiem Rządu będzie Wojewoda Dolnośląski, a obsługę Pełnomocnika zapewni Dolnośląski Urząd Wojewódzki w ramach wydatków z budżetu państwa w części dotyczącej Wojewody Dolnośląskiego. To umiejscowienie Pełnomocnika potwierdzone zostało uprzednio przywołanym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 r. W 2004 r. podjęta była próba zmiany tego umiejscowienia i przeniesienie Pełnomocnika na szczebel administracji centralnej, której inicjatorem był Sekretarz Stanu w Ministerstwie Śro-

²⁰ Dz.U. Nr 31, poz. 278

²¹ rozporządzenie RM z dn. 2 października 2001 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006 (Dz.U. Nr 118, poz. 1255)

²² Dz.U. Nr 140, poz. 1573

dowiska Krzysztof Szamałek. U podstaw tego wniosku leżała krytyczna ocena działań Pełnomocnika w pierwszym roku jego działalności. Nie uzyskał on jednak akceptacji Prezesa Rady Ministrów.

- ◆ *W uzasadnieniu do skierowanego w dniu 15 stycznia 2004 r. do uzgodnień projektu rozporządzenia Rady Ministrów Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska podał m. in., że: „(...) z doświadczeń pierwszego roku realizacji Programu wynika, iż efekty działań Pełnomocnika w zakresie koordynacji działań nie spełniają oczekiwań. (...) w zaistniałej sytuacji braku efektywnej koordynacji działań, niezbędne jest przeniesienie funkcji Pełnomocnika na szczebel administracji centralnej. Takie umocowanie Pełnomocnika winno umożliwić sprawniejszą realizację poszczególnych zadań Programu oraz umożliwić pełną koordynację działań wojewodów i marszałków województw w powiązaniu z działaniami realizowanymi przez ministrów kierujących poszczególnymi działaniami administracji, będących uczestnikami Programu”.*

Jako organ opiniodawczo - doradczy Rady Ministrów w sprawach związanych z realizacją „Programu dla Odry 2006” ustanowiono Komitet Sterujący Programu.

Komitet nie dokumentował rzetelnie realizacji ciążących na nim obowiązków (określonych w art. 5 ust. 4 ustawy), w zakresie: ustalania kierunków realizacji zadań, inicjowania działalności związanej z realizacją zadań Programu, oceniania stanu prac oraz wyznaczanie kierunków ich realizacji, opiniowania i inicjowania aktów prawnych związanych z realizacją zadań Programu. Nie podjął w ogóle realizacji zadania polegającego na prowadzeniu konsultacji społecznych przy realizacji Programu oraz poszczególnych inwestycji przewidzianych w Programie.

W ciągu całego okresu swej działalności (ponad 4 lata) organ ten pracował bez regulaminu pracy, wymaganego postanowieniem art. 5 ust. 5 ustawy o ustanowieniu Programu. Wprowadzie w dniu 23 kwietnia 2002 r. Komitet podjął uchwałę w sprawie zatwierdzenia regulaminu, jednakże z nieustalonych przyczyn nie przedstawił go do zatwierdzenia Radzie Ministrów. Odpowiedzialność za ten stan ponoszą kolejni Pełnomocnicy Rządu. W kontrolowanym okresie odbyto 6 posiedzeń Komitetu (w 2002 r. 2, w 2003 r. 3, w 2005 r. 1)²³. Prace Komitetu nie były w sposób rzetelny dokumentowane. Z 2 posiedzeń (25.09.2002 r. i 18.03.2003 r.) nie sporządzono protokołów, a z kolejnych 2 (8.07.2002 r. i 10.01.2005 r.) protokołów nie podpisano. Brakowało też jakiegokolwiek udokumentowania posiedzeń Prezydium Komitetu z lat 2004 – 2006.

Na funkcję Przewodniczącego, który w Komitecie reprezentował Prezesa Rady Ministrów, wyznaczani byli kolejno wojewodowie dolnośląscy – pełniący równolegle funkcję Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006. Powołanie składu Komitetu nastąpiło z naru-

²³ Posiedzenia Komitetu odbyły się w dniach: 8.07.2002 r., 25.09.2002 r., 18.03.2003 r., 6.06.2003 r., 17.11.2003 r., 10.01.2005 r., 4.04.2006 r. (poza okresem objętym kontrolą).

szeniem zasady reprezentatywności określonej w art. 5 ust 2 i 3 ustawy, a skład Komitetu nie był na bieżąco aktualizowany.

- ◆ *Jednym z członków Prezydium została osoba nie powołana wcześniej w skład Komitetu, a drugim osoba pracująca w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, reprezentująca w Komitecie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do 30 osobowego składu Komitetu, już po rozpoczęciu kontroli NIK, powołano 5 nowych członków. W okresie od 1 października 2005 r. do 28 marca 2006 r. Wojewoda Łódzki nie był reprezentowany w Komitecie Sterującym, w związku z nie wyznaczeniem swojego przedstawiciela.*

Dla obsługi Pełnomocnika Rządu, w ramach struktury Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, utworzono Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006. Zakres działania Biura – określony w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu – nie obejmował wszystkich zadań nałożonych na Pełnomocnika rozporządzeniem RM w sprawie ustanowienia Pełnomocnika, a działania w przedmiocie dokonania koniecznych uzupełnień podjęto dopiero w czasie kontroli NIK. Stan organizacji Biura, jak też ciągle zmiany jego kierownictwa, nie sprzyjały prawidłowej realizacji zadań nałożonych na Pełnomocnika.

- ◆ *Regulamin Organizacyjny Urzędu w części dotyczącej Biura w szczególności nie obejmował: współpracy międzyrządowej, problematyki zrównoważonego rozwoju dorzecza Odry, współpracy z instytucjami rządowymi, opracowywania preliminarza wydatków zgodnie z kierunkami zadań, ustalonymi przez Komitet oraz realizacji innych zadań powierzonych przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, związanych z Programem oraz ze zrównoważonym rozwojem dorzecza Odry. Stanowisko Dyrektora Biura obsadzone było w okresie od 1 marca 2003 r. do 24 czerwca 2004 r. W pozostałym okresie pełnienie obowiązków Dyrektora powierzone było 6 różnym osobom, na okresy od 2 do 7 miesięcy, a przez dwa krótkie okresy zaniechano powierzenia ich komukolwiek.*

Pełnomocnik Rządu w ograniczonym zakresie wywiązywał się z ciężących na nim obowiązków związanych z koordynacją Programu. Nie doprowadził do sporządzenia planów finansowo – rzeczowych oraz harmonogramów działań podejmowanych w ramach Programu (§ 2 pkt 7 rozporządzenia RM w sprawie ustanowienia Pełnomocnika), które miały stanowić podstawę dla rozliczania realizacji zadań w nich mieszczących się. Dla całości Programu nigdy nie określono szczegółowego planu finansowo-rzeczowego i harmonogramu jego realizacji. Tym samym nie określono szczegółowych założeń realizacji Programu dla poszczególnych jednostek uczestniczących w realizacji jego zadań oraz nie ujednociono zasad kwalifikowania zadań do Programu. Wskazując na trudności związane z przygotowaniem przedmiotowych planów i harmonogramów nie podjęto jednak działań dla nowelizacji ustawy o ustanowieniu Programu, chociaż możliwość taka wynikała z art. 5 ust 4 pkt 5 ustawy o ustanowieniu Programu. Skutkowało to dowolnością w zakresie planowania i wykonania finanso-

wego i rzeczowego zakresu zadań przez te jednostki. Brak było zatem możliwości rzetelnego określenia poziomu realizacji zadań Programu. Próby takie podejmowano dwukrotnie w 2002 r. i w 2004 r., jednak podjętych prac nie kontynuowano, wskazując na trudności w sporządzeniu tych dokumentów. Wskazywane przez byłych pełnomocników przeszkody sprowadzały się do braku możliwości jednoznacznej kwalifikacji zadań do poszczególnych komponentów, braku możliwości koordynowania finansowania zadań Programu z innych niż budżet państwa źródeł, a także trudności związanych z zasięgiem Programu i liczbą podmiotów uczestniczących w jego realizacji, zwracano też uwagę na szczupłą obsadę kadrową Biura Pełnomocnika. Część podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań Programu wywiązała się z nałożonego na nie obowiązku - przygotowała i przedłożyła projekty cząstkowe odnoszące się do obszaru ich działania. Dokumenty te cechowały się różnym stopniem szczegółowości i były wykorzystywane do przygotowania wniosków zapotrzebowania na środki budżetowe na poszczególne lata realizacji Programu.

- ◆ *Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu opracował i przekazał do Biura Pełnomocnika Rządu 3 harmonogramy realizacji zadań Programu. W żadnym ze złożonych harmonogramów nie wskazano źródeł finansowania zadań, choć już w piśmie ze stycznia 2002 r. Dyrektor Biura Pełnomocnika informował o takim wymogu. Zarówno ilość jak i łączna wartość zgłaszanych zadań ulegała ciągłym zmianom. W 2002 r. zgłoszono 45 zadań o wartości kosztorysowej 515,5 mln zł. W 2004 r. pierwotnie zgłoszono 29 zadań o wartości 365,4 mln zł, a następnie poszerzono wniosek o 4 kolejne zadania o wartości 5,9 mln zł. W 2005 r. przesłano wykaz 65 zadań o wartości łącznej 1.007,6 mln zł, do realizacji w latach 2006–2016.*
- ◆ *Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze zgłaszał wygórowane zapotrzebowanie na środki. W zbiorczym zestawieniu potrzeb województwa w zakresie modernizacji i budowy zabezpieczenia przeciwpowodziowego w dorzeczu Odry wraz z Wartą, potrzeby te oszacowano²⁴ na 841,7 mln zł (z tego 373,9 mln zł na lata 2002 – 2006). Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, na ich podstawie, opracował formularze planistyczne RZ-16 w zakresie realizacji programu wieloletniego Program dla Odry 2006. Na lata 2003 – 2005 zapotrzebowano w nim środki w kwocie 139,5 mln zł, które zostały pokryte w 4,8 %.*
- ◆ *Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach w celu sporządzenia harmonogramu rzeczowo - finansowego realizacji zadań objętych Programem przekazał Pełnomocnikowi w lutym 2002 r. wykaz zadań do ujęcia w Programie (o wartości 138, 3 mln zł) a w styczniu 2005 r. informację dotyczącą realizowanych i planowanych do realizacji zadań w ramach Programu (o wartości 150,9 mln zł). Pełnomocnik nie zajął stanowiska odnośnie przedłożonych propozycji. W latach 2002 – 2005 na realizację zgłoszonych po-*

²⁴ Poziom cen 2001 r.

trzeb z różnych źródeł poniesiono nakłady 12,5 mln zł, tj. zaawansowano je w 8,3 %, przy upływie czasu na realizację – 26,7 %.

- ◆ *Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, we współpracy z Urzędem Marszałkowskim i Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Szczecinie, opracował „Aneks do Programu dla Odry 2006 – Program dla Dolnej Odry”. Nakłady na realizację zadań nim objętych określono na 1.770 mln zł. Niskie było dotychczasowe zaawansowanie jego realizacji – 0,18 % do końca 2005 r., przez co dezaktualizacji uległ harmonogram zadań objętych Aneksem.*

Na niezadowalającym poziomie układała się współpraca Pełnomocnika Rządu z innymi podmiotami realizującymi Program. Ograniczała się ona głównie do przekazywania do Biura Pełnomocnika Rządu danych do opracowywania projektów budżetu państwa na kolejne lata i sprawozdań z jego realizacji oraz udziału przedstawicieli tych jednostek w pracach Komitetu Sterującego Programu. NIK negatywnie ocenia przy tym współpracę Pełnomocnika z organami administracji rządowej, które zostały zobowiązane do współdziałania i udzielania mu pomocy w realizacji jego zadań. Niedostateczne było zwłaszcza współdziałanie Pełnomocnika z Ministrem Środowiska.

- ◆ *Pełnomocnik Rządu, bez uzgodnienia z Ministrem Środowiska, podjął czynności inwestorskie przy budowie zbiornika wodnego Kamieniec Żąbkowicki²⁵. Obowiązek takich uzgodnień wynikał z faktu, iż w kontrolowanym okresie do Ministra Środowiska, wykonującego kompetencje Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, należało programowanie, planowanie i nadzorowanie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód lub urządzeń wodnych oraz inwestycje w gospodarce wodnej²⁶. Organy te nie nawiązały też efektywnej współpracy w przedmiocie finansowania zadań Programu ze środków Funduszu Spójności Unii Europejskiej.*

Nie układała się również współpraca wewnątrz podmiotów realizujących Program. Mankamenty z tym związane dotyczyły 4 jednostek i wynikały ze złej organizacji stanowisk pracy, w związku z nieprecyzyjnym określeniem zakresów czynności i związanych z tym zahamowań w przepływie informacji:

- ◆ *Przedstawiciel Ministra Środowiska, delegowany do prac w Komitecie Sterującym Program, nie współdziałał z Dyrektorem Departamentu Zasobów Wodnych (od 19 kwietnia 2006 r. Departamentu Gospodarki Wodnej), realizującym podstawowe zadania Programu. Dyrektor nie był informowany o posiedzeniach Komitetu Sterującego, nie otrzymywał też protokołów z tych posiedzeń.*

²⁵ Zostało to przedstawione w stanowisku Ministra Środowiska zawartym w piśmie z dnia 20 maja 2006 r. do Pełnomocnika Rządu

²⁶ Art. 90 ust. 1 pkt 7a oraz art. 218a ustawy z dnia 18.07.2001 r. Prawo wodne – Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm..

- ◆ *Osoba zajmująca do 27 października 2003 r. stanowisko doradcy Wojewody Wielkopolskiego do Spraw Programu dla Odry 2006, mimo rozwiązania z nią umowy o pracę, posługując się pieczętką doradcy Wojewody, prowadziła przedmiotową działalność co najmniej do dnia 9 lutego 2004 r. Działanie to wyczerpywało znamiona czynu określonego w art. 227 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²⁷. Przechowywała również w sposób nieuprawniony, w miejscu swojego zamieszkania, dokumentację prowadzonych spraw służbowych, w tym dotyczących Programu, którą zwróciła do Urzędu dopiero w czasie kontroli NIK. Było to sprzeczne z przepisem § 33 ust. 1-2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie²⁸.*

3.2.2. Gospodarowanie środkami z rezerwy budżetu państwa na realizację Programu

W stosunku do założeń Programu²⁹ wystąpiły opóźnienia w jego bezpośrednim finansowaniu środkami budżetu państwa. Wynikało to z nie podjęcia finansowania w pierwszym roku realizacji Programu (2002 r.) – 44,2 mln zł. W latach 2003 – 2005 założenia te zostały dochowane, a na realizację jego zadań przeznaczono: w 2003 r. – 50,0 mln zł, w 2004 r. – 91,3 mln zł, w 2005 r. – 72,7 mln zł³⁰. W latach 2002 – 2005 przekazano łącznie 214,0 mln zł środków z rezerw celowych budżetu państwa, wobec zakładanych 250,5 mln zł. Stanowiło to 2,4 % ogólnej planowanej kwoty nakładów na cały Program (9.049 mln zł) i 22,2 % środków w części finansowanej bezpośrednio przez budżet państwa (965,2 mln zł), przy upływie czasu 26,7 %. Nieskuteczne były próby podejmowane przez Pełnomocnika dla otrzymania zwiększonych środków budżetowych na Program (2003 r. – 106,8 mln zł, 2004 r. – 145,2 mln zł, 2005 r. – 115,3 mln zł). Dysponentem przedmiotowej rezerwy celowej był Pełnomocnik Rządu. Środki na poszczególne zadania były uruchamiane poprzez Ministra Finansów, na podstawie promes wystawianych przez Pełnomocnika Rządu. W 1 przypadku doszło do naruszeń prawa, poprzez przekazanie przez Pełnomocnika środków na zadanie nie mieszczące się w Programie.

- ◆ *Minister Finansów, w oparciu o wskazania Pełnomocnika, wydał w 2003 r. dla RZGW w Szczecinie decyzję o przyznaniu 438 tys. zł, a w 2004 r. 1.557 tys. zł, na opracowanie koncepcji udroźnienia Jeziora Dąbie. Zadanie to zakwalifikowane zostało do komponentu p.n. „Budowle regulacyjne na Odrze swobodnie płynącej oraz w dorzeczu Odry wraz z Wartą, w tym udroźnienie toru wodnego Jeziora Dąbie”. Niewłaściwy był zarówno cel jak i komponent, do którego zakwalifikowano ten wydatek, bowiem jezioro nie jest budow-*

²⁷ Dz.U. Nr 88, poz. 553, ze zm.

²⁸ Dz.U. Nr 161, poz. 1109, ze zm.

²⁹ Załącznik nr 2 do ustawy o ustanowieniu Programu.

³⁰ Pierwotne kwoty: 2003 r. – 47,2 mln zł, 2004 r. – 91,3 mln zł, 2005 r. – 67,7 mln zł, zostały przeliczone na ceny roku realizacji zadań.

lą regulacyjną. Legło to u podstaw odmowy dalszego finansowania zadania w 2006 r.

W latach 2002-2005 z rezerwy budżetu państwa na Program dla Odry 2006 wykorzystano łącznie 209,5 mln zł. Jako niewykorzystane zwrócono do budżetu państwa środki w kwocie 0,5 mln zł (2004 r. – 0,2 mln zł, 2005 r. – 0,3 mln zł), co w świetle skali niezaspokojonych potrzeb uznać należy za niegospodarne. Do wykorzystania w 2006 r. (do 30 czerwca) przeszły z 2005 r. jako niewygasające środki w kwocie 4,0 mln zł. Jak wykazała kontrola największy udział w wykorzystaniu środków z rezerw budżetu państwa Program dla Odry 2006 miał Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu – 81,8 mln zł (2003 r. – 20,6 mln zł; 2004 r. – 39,0 mln zł; 2005 r. – 22,2 mln zł) oraz Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu – 35,9 mln zł (2003 r. – 6,2 mln zł; 2004 r. – 16,2 mln zł; 2005 r. – 13,5 mln zł). Jednostki te wykorzystywały łącznie 117,7 mln zł, tj. 56,2% środków rezerwy. Na realizowane zadania Programu w komponencie „Lasy” przekazano w latach 2003-2005 – 3,5 mln zł środków z rezerwy budżetu państwa na Program, z których jako niewykorzystane zwrócono do budżetu państwa 29 tys. zł. Ze środków tych zrealizowano zadania polegające na odtworzeniu i uzupełnieniu istniejącego systemu drenującego i irygacyjnego oraz budowie nowej sieci irygacyjnej w nadleśnictwach położonych na terenie Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie, Zielonej Górze i we Wrocławiu.

- ◆ *Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu nie wykorzystał w 2005 r. kwoty 202,6 tys. zł środków z rezerwy celowej na 2004 r., przeniesionych do niewygasających na 2005 r., na dokumentację projektową pt. „Modernizacja i udrożnienie kanału powodziowego wraz z międzywałem na odcinku od dalszego stanowiska Jazu Bartoszowice do ujścia Starej Odry we Wrocławiu”. Przyczyną niewykorzystania tych środków było niewywiązanie się projektanta („Hydroprojekt” Spółka z o.o. we Wrocławiu) z terminów wykonania umowy.*

3.2.3. Finansowe i rzeczowe zawansowanie Programu dla Odry 2006

Brak planów finansowo-rzeczowych i harmonogramów działań podejmowanych w ramach Programu miał swój skutek w przyjęciu przez Pełnomocnika zawyżonych danych o finansowym zaawansowaniu Programu. Wykazywano bowiem, iż w latach 2002-2005 na Program poniesiono z różnych źródeł (w tym z budżetu państwa) nakłady 3.145,4 mln zł (131,7 % planu w badanym okresie - 2.387,7 mln zł oraz 34,8 % planu ogółem - 9.049,0 mln zł). Zweryfikowane w czasie kontroli NIK nakłady na zadania Programu oszacowano na 1.400,6 mln zł (co stanowiło 58,7 % planu) i były one niższe od podawanych przez Pełnomocnika o 1.744,8 mln zł oraz od planowanych o 987,0 mln zł. Wyniki tego rozliczenia zaprezen-

towano w załączniku nr 2 do Informacji. Na koniec 2005 r. upłynęło 26,7% czasu przeznaczanego na realizację Programu. NIK negatywnie ocenia zawansowanie jego realizacji, które wg szacunków wyniosło w tym czasie zaledwie 15,5%. Podawanie zawyżonych danych, przy zastosowaniu przyjętego przez Pełnomocnika sposobu kwalifikowania nakładów na Program, było działaniem nierzetelnym i wypaczało faktyczny obraz stopnia realizacji Programu. Na faktycznie niski poziom realizacji nakładów na Program w stosunku do poziomu planowanego wpływ miało w szczególności zbyt małe zaangażowanie się Pełnomocnika w pozyskiwanie środków z innych niż bezpośrednio budżet państwa źródeł (NFOŚiGW i WFOŚiGW, kredyty od instytucji finansowych, fundusze Unii Europejskiej, inne – gminy, prywatne).

- ◆ *Planowane na lata 2002-2005 nakłady na zadania Programu, z kredytów od instytucji finansujących, wynoszące 930,2 mln zł, nie zostały zrealizowane. Pełnomocnik określił stopień realizacji planu na 453,6 mln zł (48,8% planu). Przy niskim poziomie nakładów, najistotniejszą pozycję stanowiła kwota 317,3 mln zł (94,3% nakładów i 34,1% planu), jako środki z kredytów dla Biura do Spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Widoczny był brak jasnych kryteriów kwalifikowania nakładów jako środków na realizację zadań Programu. Przykładowo w 2003 r. w ramach nakładów z tego źródła nie przyjęto kwoty będącej w dyspozycji Biura do Spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych w wysokości 67,4 mln zł, mimo że uczyniono tak w 2002 r. oraz w 2004 r. Z kolei w 2004 r. nie uwzględniono kwot kredytów w wysokości 49,8 mln zł otrzymanych przez RZGW i ZMiUW.*
- ◆ *Prezentowany poziom nakładów w latach 2002-2005 na realizację zadań Programu finansowanych z innych źródeł (np.: gminy, prywatne), budził zastrzeżenia. Zgodnie z założeniami nakłady te miały wynieść 243,3 mln zł. Z danych prezentowanych przez Pełnomocnika wynikało, że wyniosły one 624,3 mln zł, co stanowiło 256,5% planu. Rzeczywiste nakłady poniesione na ten cel zgodnie z Programem, oszacowano na 255,6 mln zł (w tym 86,4 mln zł na oczyszczalnie ścieków i kanalizację), co stanowiło 105% kwoty planowanej.*
- ◆ *Wydatki poniesione na budowę, rozbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków i kanalizację ze środków Narodowego oraz Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej określone były na kwotę 1.163,9 mln zł, tj. 309,1% planu na lata 2002-2005 (376,5 mln zł), co dawało 60,8 % zaawansowania założeń Programu (1.914,4 mln zł). Nierzetelnie wykazano wszystkie środki tych instytucji przekazane dla gmin i powiatów, chociaż Program jednoznacznie wskazywał, które z zadań ochrony wód są jego zadaniami. Nakłady po weryfikacji określono na 448,1 mln zł (23.4% kwoty planowanej do 2016 r.). Zatem rzeczywiste nakłady na budowę, rozbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków i kanalizację były niższe od prezentowanych przez Pełnomocnika o 715,8 mln zł. Pełnomoc-*

nik nie dokonał stosownego wyodrębnienia zadań przewidzianych do współfinansowania przez Narodowy oraz Wojewódzkie FOŚiGW, w tym katalogu oczyszczalni ścieków spełniających kryteria Programu.

Negatywnie ocenia się fakt, że mimo stworzenia właściwych warunków do pozyskiwania środków z Unii Europejskiej do dnia kontroli NIK nie zostało sfinansowane żadne zadanie Programu z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Nieskuteczność działań w pozyskiwaniu środków z Funduszy Unii Europejskiej wynikała z rozbudowanej procedury aplikowania o środki unijne oraz ograniczonych możliwości Pełnomocnika w tym zakresie.³¹ Wykazywane natomiast przez Pełnomocnika w latach 2002 – 2005 nakłady na realizację zadań Programu ze środków Unii Europejskiej nie dotyczyły zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Wykazana kwota 462,5 mln zł dotyczyła środków uzyskanych i przeznaczonych przez gminy i powiaty na budowę, rozbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków i kanalizację. Niezależnie od tego Pełnomocnik nierzetelnie podał wielkość tych nakładów, bowiem w zgodności z Programem z ww. źródła poniesiono nakłady w kwocie 33,8 mln zł, co stanowiło 5,8% planu, a dane prezentowane przez Pełnomocnika zostały zawyżone o 428,7 mln zł. W części objętej bezpośrednimi staraniami Pełnomocnika, do dnia zakończenia kontroli, żądanych środków nie pozyskano.

- ◆ *Pełnomocnik w 2003 r. sporządził Karty Potencjalnego Przedsięwzięcia („KPP”) do dofinansowania z Funduszu Spójności (wstępne wnioski o dofinansowanie z Funduszu Spójności składane w WFOŚiGW) dla 15 zadań określonych w Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006. W grudniu 2003 r. Minister Środowiska podczas posiedzenia Komitetu Sterującego ds. Funduszu Spójności (Pełnomocnik Rządu nie jest członkiem tego gremium, mimo że wnosił o powołanie go w jego skład), zaakceptował tylko projekt pod nazwą „Budowa zbiornika Racibórz” do przygotowania aplikacji do Funduszu Spójności w 2004 roku, jako projekt pilotażowy, który charakteryzuje się wysokim stopniem przygotowania do realizacji.*

Nierzetelnie wykazywano też wielkości środków wydatkowanych z budżetu państwa na realizację zadań Programu. Podano, że w latach 2002-2005 wydatkowano ze środków budżetowych 558,4 mln zł, tj. 219,2% założeń planu (254,8 mln zł), podczas gdy faktyczne nakłady z rezerwy celowej z budżetu państwa na Program wyniosły 209,5 mln zł – 82,2% kwoty planowanej w ustawie. O tak wysokim poziomie nakładów, prezentowanym przez Pełnomocnika decydował fakt, że do środków budżetowych poniesionych na zadania Programu wliczano wszystkie środki budżetowe ponoszone przez jednostki uczestniczące w realizacji zadań Programu (np. środki na zadania statutowe). Przy takim sposobie liczenia nakładów można by

³¹ Już w 2003 r. media wskazywały, iż Program będzie się musiał obejść bez subsydiów z Unii Europejskiej za przyczyną Ministerstwa Środowiska, odpowiedzialnego za opiniowanie wniosków o dopłaty unijne.

sądzić, że w ciągu 4 lat Program w części dotyczącej środków budżetowych został już zrealizowany w 57,8%, gdy tymczasem faktyczna realizacja w stosunku do kwoty określonej w ustawie o ustanowieniu Programu (965,2 mln zł) wynosiła 21,7%.

- ◆ *W Dolnośląskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu na 140 sklasyfikowanych zadań, jako realizowane w latach 2002-2005 w ramach Programu, we wnioskach skierowanych do Biura Pełnomocnika Rządu, wykazywano 111 zadań. Pozostałe 29 zadań pominięte w tych wnioskach objęto jednak sprawozdawczością z realizacji Programu. Z kolei ze 111 zadań zgłoszonych Pełnomocnikowi, w 64 przypadkach (57,7%) zadań tych nie wykazano w sprawozdaniach z realizacji Programu. Określenie przez Pełnomocnika, które z zadań mogą być realizowane w ramach Programu nastąpiło dopiero w październiku 2005 r. Tak więc dane ujęte w złożonych uprzednio sprawozdaniach odbiegały od stanu faktycznego, zniekształcając tym samym zarówno poniesione nakłady na realizację Programu, jak również osiągnięte efekty rzeczowe.*

Z opóźnieniem co do zakresu i terminów przebiegała też realizacja Programu dla Odry 2006 w części dotyczącej zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych, imiennie wymienionych w załącznikach nr 3 i 4 ustawy o ustanowieniu Programu. Wykaz tych zadań zaprezentowano w załączniku nr 3 do Informacji.

W latach 2002-2005 na zadania te poniesiono nakłady w kwocie 599,1 mln zł, co stanowiło 41,7% planowanych nakładów na ten okres (1.437,2 mln zł). Wydatki na te zadania w poszczególnych latach wyniosły: 2002 r. – 134,4 mln zł (42,1% kwoty planowanej w założeniach Programu), 2003 - 138,3 mln zł (38,4%), 2004 r. – 187,5 mln zł (45,7%) i w 2005 r. – 138,9 mln zł (40,0%). Spośród wymienionych 31 zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych w odniesieniu do 7 zadań przekazano środki na finansowanie w kwocie 5,3 mln zł, w sytuacji gdy ich realizacja, zgodnie z założeniami Programu, miała się rozpocząć w latach następnych (w przypadku 3 zadań w 2007 r.). Praktyka wcześniejszego finansowania tych zadań, bez dokonania zmian w ustawie o ustanowieniu Programu, ograniczała możliwości dysponowania środkami na inne zadania ustalone w hierarchii potrzeb, co negatywnie należy ocenić z punktu widzenia legalności i rzetelności. Z grupy 16 zadań przewidzianych, do realizacji w 2003 r. nie uruchomiono finansowania 7 zadań, a z 23 zadań przewidzianych na 2004 r. - 5 zadań.

- ◆ *Zadanie inwestycyjne pn. „Ochrona od powodzi Wrocławia” oraz modernizacyjne pn. „Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego” miały sprowadzać się do wydatkowania w latach 2002-2005 kwoty 148.887,2 tys. zł (z różnych źródeł), a faktycznie poniesione w tym okresie nakłady zamknęły się kwotą 40.290,0 tys. zł (27,1% planowanych nakładów).*

Nierzetelne było kwalifikowanie do efektów rzeczowych Programu niektórych z zadań. Efekty osiągnięto bowiem niekiedy bez udziału środków finansowych adresowanych na Program (np. w 2002 r.) i na zadaniach realizowanych od wielu lat jak zbiorniki „Kozielno” i

„Topola”. Z tych m.in. powodów Pełnomocnik, do czasu kontroli NIK, nie sporządził zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu za 2005 r. Brak było więc możliwości wiarygodnego odniesienia efektów uzyskanych do zakładanych we „Wstępnym studium wykonalności Programu dla Odry 2006”.

3.2.4. Przebieg realizacji Programu dla Odry 2006 r., zwłaszcza w części dotyczącej zabezpieczenia przeciwpowodziowego

3.2.4.1. Dokumentacyjne przygotowanie zadań do realizacji

Z 24 skontrolowanych podmiotów 15 zajmowało się bezpośrednio realizacją zadań objętych „Programem dla Odry 2006”, a to: Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu, 4 regionalne zarządy gospodarki wodnej, 8 wojewódzkich zarządów melioracji i urzędzeń wodnych oraz 2 regionalne dyrekcje lasów państwowych.

W 5 jednostkach realizujących zadania Programu wystąpiły nieprawidłowości w zakresie dokumentacyjnego przygotowania zadań do realizacji. Odnosiły się one m. in. do: nie ukończenia wymaganych prawem opracowań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, przygotowania dokumentacji technicznej bez wykonania obowiązku zaakceptowania programu inwestycji, nieterminowej realizacji dokumentacji projektowej, bezprawnego dokonywania zmian postanowień umownych, bezpodstawnego ponownego podejmowania prac dokumentacyjnych, niezapewnienia uzyskania pozwoleń na budowę lub pozwoleń wodnoprawnych. Dokonywane zmiany w dokumentacji projektowej powodowały nieterminową realizację zadań Programu. Wykonywanie tych opracowań nie zawsze było celowe, a sporządzone opracowania właściwie wykorzystywane, co było niegospodarne.

- ◆ *Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006, informowany przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu o poniesionych już nakładach w wysokości 12,7 mln zł, na przygotowanie planowanej budowy zbiornika wodnego Kamieniec Ząbkowicki (w tym na opracowanie dokumentacji), mimo aktualności sporządzonych materiałów, podjął od podstaw realizację tego zadania, zlecając opracowanie kompleksowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej zbiornika (wraz z niezbędnymi uzgodnieniami i pozwoleniami na budowę), co było działaniem niegospodarnym. W kwietniu 2004 r. zawarto z wybranym wykonawcą umowę na sporządzenie kompleksowej dokumentacji zbiornika na łączną wartość brutto 51,7 mln zł, w tym 16,0 mln zł za prace poprzedzające wykonanie projektów budowlanego i wykonawczego. Zawarcie tej umowy nastąpiło z naruszeniem art. 28 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych³², z powodu przyjęcia przez Wojewodę Dolnośląskiego zobowiązań finansowych*

³² J.t. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

bez zapewnienia w 2004 r. środków na ten cel oraz naruszeniem art. 4 i art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³³, z uwagi na brak tytułu prawnego do dysponowania przez Pełnomocnika nieruchomością na cele budowlane i nie złożenie wymaganego, pod rygorem odpowiedzialności karnej, oświadczenia w tej sprawie. W związku z naruszeniem przepisów związanych z udzieleniem zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji kosztorysowo – projektowej zbiornika wodnego Kamieniec Ząbkowicki, Pełnomocnik zawiadomił w listopadzie 2005 r. organa ścigania.

- ◆ Sfinansowany przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006, kwotą 1.088,3 tys. zł, projekt badawczy oceny stanu ekologicznego Jeziora Turawskiego, składający się z opracowań wykonanych przez 10 niezależnych ośrodków badawczych, nie został wykorzystany, pomimo upływu 14 miesięcy od jego zakończenia, co było zaniechaniem niegospodarnym. W założeniach, realizacja zadania miała pozwolić na wypracowanie metodologii badań i zdiagnozowanie stanu innych zbiorników dorzecza Odry (Jezioro Nyckie, Otmuchowskie, Lubachowskie, Pilchowickie, Jeziorsko, Dąbie, Zalew Szczeciński).
- ◆ Tylko 4, zamiast wszystkim jednostkom realizującym Program dla Odry 2006, w ramach zrealizowanego, na zlecenie Pełnomocnika Rządu, kosztem 1.550,8 tys. zł zadania pn. „Projekt, dostawa i częściowe wdrożenie Systemu Informacji Przestrzennej Dorzecza Odry” (SIPDO), umożliwiono dostęp do opracowanego systemu. Tym samym nie wdrożono jednej z podstawowych funkcji jakie miał on spełniać - szybki przepływ informacji pomiędzy podmiotami realizującymi Program. Przyczyną było zaniechanie związane z uzyskaniem wymaganej zgody Głównego Geodety Kraju dla pozostałych jednostek.
- ◆ W Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Szczecinie remont opaski brzegowej rz. Odra w rejonie Krajnik Dolny –Zatoń Dolna prowadzono bez wymaganego dla tego typu urządzeń wodnych pozwolenia wodnoprawnego, czym naruszono art. 122 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. a ustawy Prawo wodne.

3.2.4.2. Dokonywanie wyboru wykonawców zadań

W 9 jednostkach, realizujących zadania Programu, miały miejsce przypadki udzielania zamówień publicznych z naruszeniem obowiązujących w badanym okresie przepisów, tj. ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych³⁴ (uchylonej z dniem 2 marca 2004 r.) oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁵. Dotyczyło to zarówno przygotowania, przeprowadzenia, udokumentowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak i zawierania umów z wybranymi wykonawcami.

³³ J.t. Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

³⁴ J.t. Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

³⁵ Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.

Uchybienia w postępowaniach przetargowych sprowadzały się głównie do zaniechań w egzekwowaniu przedkładania wymaganych oświadczeń członków komisji przetargowych, braków lub uchybień w sporządzaniu wycen zadań przed wszczęciem postępowań przetargowych, a także zaniedbań formalnych związanych z przeprowadzeniem przetargów i stanowiły potencjalne zagrożenie korupcją.

- ◆ *Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 w przypadku 6 realizowanych zadań nie posiadał udokumentowania ich wyceny przed przystąpieniem do wyboru wykonawcy, co naruszało art. 2 ust.1 pkt 9 ustawy o zamówieniach publicznych. Brak wycen 2 zadań skutkowało zawyżeniem ich wartości o szacunkową kwotę 823,2 tys. zł.*

Nieprawidłowości odnoszące się do samych umów związanych ze składaniem zamówień publicznych polegały w głównej mierze na zaniechaniu przenoszenia do umów wszystkich warunków i wymogów przetargowych, nadużywania prawa do zmian treści umów (zwłaszcza co do terminów) i braku dokumentowania zmian postanowień umownych.

- ◆ *W RZGW we Wrocławiu, w umowie zawartej z wyłonionym w przetargu wykonawcą na dostawę wrót wspornych głowy górnej śluzy Bartoszowice i zasowy kanałów obiegowych, pominięto wskazanie, że dostawa tych elementów odbędzie się drogą wodną. Brak określenia w umowie zapisów w tym zakresie spowodował dostawę elementów drogą lądową, co z uwagi na gabaryty urządzeń wiązało się wycięciem, z naruszeniem prawa, 43 drzew na wale dojazdowym do miejsca realizacji inwestycji. Wycinka tych drzew była przedmiotem postępowań prokuratorskiego i administracyjnego, niezakończonych do dnia sporządzenia Informacji.*
- ◆ *W Dolnośląskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu, 9 z 15 aneksowanych umów, zawartych z wykonawcami zadań, dotyczyło wydłużenia terminów ich realizacji z uwagi na opóźnienia wynoszące od 3 do 13 miesięcy, uzasadniane zmianami przepisów. Niemniej kontrola wykazała, że jedną z przyczyn podpisywania aneksów przedłużających terminy wykonania prac było złe wyliczenie czasu niezbędnego do opracowania dokumentacji projektowej już na etapie sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Od wykonawców zadań Chwalimierz i Radwanice nie wyegzekwowano dodatkowych zabezpieczeń finansowych, w formie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej.*
- ◆ *Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie w przypadku umowy na wykonanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej odbudowy koryta rzeki Iny dokonał zmiany jej postanowień w stosunku do złożonej oferty, mimo że była niekorzystna dla zamawiającego i wynikała z okoliczności, które można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy, czym naruszono art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Na wniosek wykonawcy wyrażono bowiem zgodę na wydłużenie o 95 dni, z powodu warunków zimowych, terminu realizacji umowy.*

W postępowaniach przetargowych odnotowano fakty sprzyjające powstaniu zjawisk korupcyjnych. Wiązało się to z przypadkami kiedy zamawiający był również wykonawcą zadań z zawartej umowy.

- ◆ *W RZGW w Poznaniu, osoba będąca członkiem komisji przetargowej, na opracowanie Studium wykonalności przedsięwzięcia inwestycyjnego zbiornik retencyjny „Wielowieś Klasztorna”, potwierdzająca w tym postępowaniu zgodność merytoryczną realizacji dzieła z przedmiotem zamówienia, okazała się jednocześnie współautorem wchodzącego w skład zamówienia opracowania „Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dla zbiornika retencyjnego Wielowieś Klasztorna”. Nadmienić przy tym należy, iż osoba ta, jako członek komisji przetargowej przedmiotowego zamówienia, złożyła oświadczenie, że zgodnie z art. 20 ust. 3 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 10.06. 1994 r. o zamówieniach publicznych³⁶ nie podlega wyłączeniu z udziału w postępowaniu, gdyż nie pozostaje z żadnym wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. Istnieją zastrzeżenia co do rzetelności złożonego oświadczenia, w kwestii zaistnienia okoliczności skutkujących wyłączeniem tej osoby z postępowania o zamówienie publiczne (art. 20 ust. 3 cytowanej wyżej ustawy).*

3.2.4.3. Realizacja i rozliczanie zadań

W przypadku 10 skontrolowanych jednostek wskutek nierzetelnych działań dopuszczono do powstania nieprawidłowości w wykonaniu umów na realizację zadań Programu dla Odry 2006. Dotyczyły one w głównej mierze odstępstw w wykonawstwie od dokumentacji projektowej, niewłaściwego dokonywania odbioru robót, niepoprawnego sporządzania protokołów konieczności wykonania robót dodatkowych oraz bezpodstawnego odkupywania od wykonawców materiałów pozostałych po zakończeniu robót. Stwierdzone nieprawidłowości wynikały głównie z braku właściwego nadzoru i kontroli. Skutkowały wykonywaniem robót dodatkowych, nieterminowością wykonania robót, obniżeniem jakości wykonanych prac, a także wzrostem kosztów realizacji zadań. Były to więc działania niecelowe i niegospodarne.

- ◆ *W DZMiUW we Wrocławiu, budowę wałów przeciwpowodziowych rzeki Bystrzyca w rejonie Pracz Odrzańskich i polderu Kotowice zrealizowano w niezgodności z dokumentacją projektową w zakresie zagęszczenia gruntu (potwierdzone przez powołanego biegłego z dziedziny geotechniki). Wbudowane grunty w część obwałowania polderu Kotowice oraz wał przeciwpowodziowy w rejonie Pracz Odrzańskich nie osiągnęły zagęszczenia wymaganego dla I i II klasy budowli hydrotechnicznej, tj. odpowiednio $I_s \geq 0,95$ oraz $I_s \geq 0,92$. Jako skutek braku odpowiedniego poziomu zagęszczenia tych wałów wskazano*

³⁶ T.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

przemarznięcie wbudowanych gruntów w wyniku niskich temperatur na przełomie roku 2005/2006.

- ◆ *W dzienniku budowy, realizowanego przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie, remontu opaski brzegowej rzeki Odry w rejonie Krajnik Dolny – Zatoń Dolna, przy zmianie kierownika budowy nie dokonano wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia budowy, występowały przypadki braku wpisów inspektora nadzoru o odebraniu zgłoszonych robót zanikowych oraz dokonywania wpisów przez osoby nieuprawnione, brakowało dat wykonania i odbioru prac.*
- ◆ *W przypadku zrealizowanego przez Pełnomocnika zadania „Projekt, dostawa i częściowe wdrożenie Systemu Informacji Przestrzennej Dorzecza Odry”, do jego wykonawcy wniesiono 56 uwag dotyczących błędów i braków w wykonanym systemie, przy czym pierwsze uwagi sformułowano dopiero po upływie 10 miesięcy od wypłaty ostatniej części zobowiązań umownych. Istotne błędy dotyczyły m.in.: zasięgu występowania powodzi z 1997 r., numeracji dróg, lokalizacji stacji kolejowych, a braki: materiałów szkoleniowych i przeszkoleń. Korekta wniesionych uwag przebiegała opieszale i w niewielkim zakresie. Wykonawca załatwił jedynie 3 z nich, do czego po części przyczyniło się przedwczesne zwolnienie 54,3 tys. zł, stanowiących 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy, co było działaniem niecelowym i niegospodarnym.*

W 2 skontrolowanych jednostkach doszło do niegospodarnej, nielegalnej lub z naruszeniem przepisów wewnętrznych, sprzedaży drewna, pozyskanego w wyniku wykonanych prac przygotowawczych zadań inwestycyjnych i stanowiącego własność Skarbu Państwa.

- ◆ *W Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Szczecinie, dotyczyło to łącznie zbycia 150 metrów przestrzennych (mp) drewna dłużycowego, pozyskanego po wykonaniu remontu opaski brzegowej rzeki Odry w rejonie Krajnik Dolny – Zatoń Dolna. Przy jego sprzedaży nie wykorzystano możliwości zbycia go okolicznym mieszkańcom. Pozwoliłoby to na uniknięcie kosztów przewozu drewna do siedziby Nadzoru Wodnego w Widuchowej w wysokości 39,9 tys. zł, które ponad trzynastokrotnie przewyższały dochód z jego sprzedaży (3,0 tys. zł).*

W 4 skontrolowanych jednostkach niewłaściwie rozliczano realizowane zadania. Dotyczyło to zarówno fakturowania, zapłaty, odprowadzania dochodów do budżetu państwa, prowadzenia ksiąg rachunkowych, ewidencjonowania majątku w postaci materiałów budowlanych jak i niezgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków finansowych, co miało charakter działań nielegalnych.

- ◆ *W przypadku zrealizowanego przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 zadania „Projekt, dostawa i częściowe wdrożenie Systemu Informacji Przestrzennej Dorzecza Odry”, za sprzęt objęty dostawami zapłacono w dniu 30 marca 2004 r. w sytuacji, gdy jeszcze w dniu 19 kwietnia 2004 r. znajdował się on u wykonawcy, bowiem wy-*

magat skonfigurowania. Przyspieszenie zapłaty spowodowane było chęcią wykorzystania środków niewygasających, termin wydatkowania których upływał z końcem marca 2004 r. Mimo niepełnej realizacji dostaw i usług zrealizowano także 2 kolejne faktury wykonawcy na łączną kwotę 380,9 tys. zł. Wykonawca nie przeprowadził m. in. w pełni 3 z 8 szkoleń określonych umową, a zamawiający poniósł koszt w wysokości 14,0 tys. zł za wykonanie sieci komputerowej w pomieszczeniach Biura Pełnomocnika, chociaż prace te były objęte umową z wykonawcą. Opisywane faktury kolejno zatwierdzili: za Dyrektora Biura Pełnomocnika Lech P. (który w przypadku faktury z 30 czerwca 2004 r. na kwotę 272,8 tys. zł uczynił to bez upoważnienia, gdyż 6 dni wcześniej odszedł ze stanowiska) oraz zastępca dyrektora Biura.

- ◆ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie, od wykonawcy remontu opaski brzegowej rzeki Odry w rejonie Krajnik Dolny – Zatoń Dolna, odkupił w 2005 r. ze środków dotacji celowej, 600 m³ kamienia łamanego oraz 3.545,1 m² geotkaniny Geolon, pozostałych po wykonaniu robót za łączną kwotę 124,3 tys. zł, o którą zawyżono jednocześnie wartość przedmiotu umowy (tj. o 3,4 %). Stanowiło to wykorzystanie przyznanej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem i naruszało art. 93 ust. 2 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a nieprawidłowo wykorzystana dotacja winna być zwrócona do budżetu państwa wraz z odsetkami. Niezgodnie z cytowaną ustawą, a także zawartą umową, wydatkowano także środki niewygasające, przeznaczone na realizację tego samego zadania, poprzez zapłatę wykonawcy w dniu 30 maja 2005 r. kwoty 619,1 tys. zł za materiały planowane do użycia na budowie, których większa część w tym dniu nie była nawet nabyta. Wobec powyższych faktów, opisane działania Zarządu należy uznać za nielegalne i niegospodarne.

Cztery ze skontrolowanych jednostek z opóźnieniem, bądź nieprawidłowo, przekazywały informacje o stopniu zaawansowania realizowanych zadań i wykorzystaniu otrzymanych środków, co było działaniem nierzetelnym.

- ◆ Dane w sprawozdaniach w sprawie realizacji Programu, składanych przez Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu do Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006, odbiegały od stanu faktycznego, zniekształcając poniesione nakłady finansowe i osiągnięte efekty, m.in. na 140 sklasyfikowanych zadań, realizowanych w ramach Programu, w 73 (52,1 %) nie wskazano poniesionych nakładów finansowych. Tylko częściowym usprawiedliwieniem tej sytuacji było określenie przez Pełnomocnika dopiero w październiku 2005 r. ostatecznej listy zadań, które mogą być realizowane w ramach Programu.
- ◆ W sporządzonym w grudniu 2005 r. przez Kujawsko – Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku dokumencie „Program dla Odry 2006 na terenie Wo-

jewództwa Kujawsko - Pomorskiego” wykazane nakłady poniesione na zadania Programu w łącznej kwocie 4.109,2 tys. zł, były niższe o 433,3 tys. zł od faktycznych ujętych w ewidencji księgowej, co wynikało z błędnego uwzględnienia w Programie tylko części wydatków zadania „Regulacja rzek na terenie BT Nakło”.

- ◆ Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu w przekazywanych w latach 2003-2004 Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 sprawozdaniach z realizacji Programu, nie wykazywał zadania polegającego na budowie 3 zbiorników małej retencji („Jeżewo”, „Murowaniec”, „Stare Miasto”), na które wydatkowano 34.640 tys. zł, co uzasadniano nie otrzymywaniem na ich realizację środków z rezerwy celowej, przewidzianych w ustawie „Program dla Odry 2006”.

3.2.5. Nadzór i kontrola realizacji Programu dla Odry 2006

Rada Ministrów nie wywiązywała się rzetelnie wobec Sejmu RP z ciążącego na niej obowiązku³⁷ przedstawiania, nie później niż do 31 marca, rocznych informacji o realizacji Programu dla Odry 2006 za rok poprzedni. Były one przekazywane z opóźnieniem od 37 do 379 dni w stosunku do terminu ustawowego, co było następstwem przekazywania ich Radzie Ministrów ze znaczną zwłoką przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006. Przyczynami opóźnień były m.in. długotrwałe uzgodnienia dokumentów przez Pełnomocnika w ramach Komitetu Sterującego Programu, a także początkowy brak doświadczenia Pełnomocnika, jego Biura i jednostek uczestniczących w Programie w opracowywaniu sprawozdań i rozliczaniu środków przyznanych z budżetu państwa. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – zobowiązana do realizacji zadań polegających m.in. na merytorycznej obsłudze Prezesa Rady Ministrów, sprawującego bezpośredni nadzór nad działalnością Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu – nie podejmowała wystarczających działań w celu zapewnienia terminowego opracowania ww. informacji przez Pełnomocnika Rządu i przekazania ich przez Radę Ministrów Sejmowi. Znaczne opóźnienia w przygotowaniu informacji powodowały, że zawarte w nich dane, uwagi i wnioski traciły na aktualności oraz nie mogły być na bieżąco wykorzystywane, co w konsekwencji w istotny sposób ograniczało skuteczność nadzoru Prezesa Rady Ministrów. Przy czym nadzór ten realizowany był głównie poprzez analizę przedstawionych przez Pełnomocnika Rządu rocznych informacji. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie przeprowadziła u Pełnomocnika Rządu żadnej kontroli, mimo iż występujące opóźnienia wskazywały na taką potrzebę.

- ◆ Informacja za 2002 r. wpłynęła do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 28 marca 2003 r., została przyjęta przez Radę Ministrów 22 kwietnia 2003 r. i przekazana do Sejmu 7 maja 2003 r., tj. z opóźnieniem 37 dni. Informacja za 2003 r. wpłynęła do KPRM 3 lute-

³⁷ Zgodnie z art. 8 ustawy o ustanowieniu Programu .

go 2005 r., została przyjęta przez Radę Ministrów 21 marca 2005 r. i przekazana do Sejmu 12 kwietnia 2005 r., tj. z opóźnieniem 379 dni. Natomiast Informacja za 2004 r., która wpłynęła 10 maja 2005 r. została przyjęta przez Radę Ministrów 21 czerwca 2005 r. i przekazana do Sejmu 4 lipca 2005 r., tj. z opóźnieniem 95 dni. Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu, do zakończenia przez NIK kontroli w jednostkach (6 maja 2006 r.), nie przekazał do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Informacji za 2005 r.

Z obowiązku inicjowania kontroli przebiegu realizacji inwestycji i projektów Programu³⁸ nie wywiązywał się w pełni Pełnomocnik Rządu. Uprawnienia do zlecania kontroli podmiotów korzystających ze środków budżetowych nie były bowiem w pełni wykorzystywane. Aktywność w tym zakresie sprowadzała się do udziału w 5 kontrolach i wizytacji 39 obiektów gospodarki wodnej. Po tych czynnościach nie formułowano wniosków pokontrolnych.

Niewystarczający był nadzór nad realizacją Programu dla Odry 2006 sprawowany w stosunku do podległych jednostek przez Ministra Środowiska. Postępy wykonania zadań oraz stan wykorzystania środków finansowych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej monitorowano tylko na podstawie dokumentów otrzymanych z tych jednostek. Nie kontrolowano w terenie realizacji zadań związanych z gospodarką wodną i ochroną przeciwpowodziową, a w komponentcie „Lasy” przeprowadzono jedynie 3 takie kontrole.

Kontrolowani wojewodowie w ograniczonym zakresie wywiązywali się z obowiązku kontroli wykorzystania dotacji celowych z budżetu wojewody i rezerw celowych budżetu państwa, określonego w art. 15 pkt 2 ustawy z dnia 15 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie³⁹. Przedstawiciele 6 urzędów wojewódzkich przeprowadzili łącznie 15 kontroli w urzędach marszałkowskich i w wojewódzkich zarządach melioracji i urzędach wodnych, w ramach których badano zagadnienia związane z Programem dla Odry 2006. Kontrole nie stwierdziły nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie. W tej sytuacji nadzór i kontrola nad wykorzystaniem dotacji prowadzono w głównej mierze poprzez analizę informacji rzeczowo-finansowych przedkładanych przez beneficjentów.

- ◆ *Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu przeprowadził 7 kontroli, urzędy wojewódzkie w: Bydgoszczy, Szczecinie i Wrocławiu po 2 kontrole, urzędy wojewódzkie w Opolu i Gorzowie Wielkopolskim po 1 kontroli, a żadnych kontroli nie zrealizowały urzędy wojewódzkie w Katowicach i Łodzi.*

Program dla Odry 2006 był przedmiotem kontroli o zróżnicowanym stopniu szczegółowości: zewnętrznych, wewnętrznych i audytu, przeprowadzonych wcześniej w objętych kontrolą jednostkach. Kontrole takie dotyczyły 14 podmiotów z 24 objętych kontrolą NIK.

³⁸ Określonego w § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie ustanowienia Pełnomocnika ...(Dz.U. Nr 31, poz. 278).

³⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.

Udokumentowano łącznie 43 kontrole zewnętrzne w 13 jednostkach i 38 kontroli wewnętrznych i audytów w 5 jednostkach. Istotne ustalenia dotyczyły kontroli przeprowadzonych w:

- Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu (wewnętrznej i zrealizowanej przez Urząd Kontroli Skarbowej we Wrocławiu),
- Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gliwicach (przeprowadzonej przez Urząd Kontroli Skarbowej w Katowicach),
- Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Szczecinie i Zachodniopomorskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie (przeprowadzonych przez Urząd Kontroli Skarbowej w Szczecinie),
- Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (przeprowadzonej przez Urząd Kontroli Skarbowej we Wrocławiu).

Jednostki te wdrożyły stosowne działania naprawcze.

- ◆ *Efektom przeprowadzonej na przełomie 2004 i 2005 kontroli wewnętrznej w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu Biurze Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006, było skierowanie w dniu 2 listopada 2005 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na szkodę Skarbu Państwa w toku postępowań przetargowych o zamówienia publiczne prowadzonych przez Biuro. Dotyczyło to zadania pt. „Kompleksowe opracowanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej dla zbiornika wodnego Kamieniec Ząbkowicki, realizowanego w ramach Programu dla Odry 2006” i zadania pt. „Projekt na dostawę i częściowe wdrożenie Systemu Informacji Przestrzennej Dorzecza Odry – systemu informatycznego wspomagającego działania Programu dla Odry 2006”. Wskazano na szereg naruszeń przepisów ustawy o zamówieniach publicznych oraz przepisów ustawy o służbie cywilnej (m. in. zawyżenie wartości przedmiotu zamówienia, brak wymaganej zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na zawarcie umowy, złe zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa, domniemanie zmywy oferentów).*
- ◆ *Kontrola UKS Szczecin w RZGW w Szczecinie (2005 r.) ujawniła 1 przypadek (na 5 zbadanych postępowań) naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet⁴⁰. Dotyczyło to zadania pt. „Wielokierunkowa koncepcja techniczna i studium wykonalności pn. Udrożnienie toru wodnego na Jeziorze Dąbie”. Wartość przedmiotu umowy (do realizacji w latach 2003 – 2004) wynosiła 1.994,7 tys. zł, gdy w czasie jej podpisania Zarząd dysponował kwotą 438,0 tys. zł. W sprawie tej wszczęte zostało postępowanie przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Środowiska.*

⁴⁰ Art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych – Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

4.1. Przygotowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła dotychczas kontroli w przedmiotowym zakresie. Do kontroli wytypowano wszystkie urzędy wojewódzkie (8), regionalne zarządy gospodarki wodnej (4) i wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych (8) oraz 2 z 6 regionalnych dyrekcji lasów państwowych (o najwyższych dotacjach z budżetu na Program), działające w dorzeczu Odry. Kontrolą objęto też Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, sprawującą w imieniu Prezesa Rady Ministrów nadzór nad Wojewodą Dolnośląskim jako Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 oraz Ministerstwo Środowiska nadzorujące m.in. działalność regionalnych zarządów gospodarki wodnej i regionalnych dyrekcji lasów państwowych.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trakcie kontroli powołany został 1 biegły w dziedzinie budownictwa wodnego oraz przesłuchano w charakterze świadka 11 osób. W 1 kontroli brał udział przedstawiciel Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W 20 niekontrolowanych jednostkach zasięgnięto, w trybie art. 29 pkt 1 lit. f ustawy o NIK, dodatkowych informacji. W toku kontroli przeprowadzono jedną naradę, a po zakończeniu kontroli wyniki kontroli omówione zostały na 3 naradach pokontrolnych. Kontrolą z założenia objęto wszystkie zadania, na które w badanym okresie jednostki otrzymywały środki z rezerwy celowej budżetu państwa na Program. Tylko w szczególnych przypadkach – z uwagi na ilość realizowanych zadań – badania przeprowadzono na próbie reprezentatywnej.

Protokoły kontroli z wszystkich 24 skontrolowanych jednostek zostały podpisane bez zastrzeżeń. W wyniku kontroli skierowano 26 wystąpień pokontrolnych zawierających oceny kontrolowanej działalności oraz 71 wniosków w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zgłosiło 3 adresatów, tj.: Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie, Dyrektor Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych we Wrocławiu oraz Wojewoda Dolnośląski – Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006. Zastrzeżenia rozpatrzone zostały w następujący sposób:

- ◆ *uwzględniono w części 1 oraz w całości 2 zastrzeżenia, spośród 12 sformułowanych przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie. Zastrzeżenia uznane dotyczyły zmian redakcyjnych w treści wystąpienia;*
- ◆ *uwzględniono w całości 1 zastrzeżenie i częściowo 1 zastrzeżenie, spośród 9 sformułowanych przez Dyrektora Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych we Wro-*

clawiu. Uznano za zbyt daleko idącą ogólną negatywną ocenę działalności kontrolowanej jednostki, zmieniając ją na ocenę pozytywną z nieprawidłowościami. Zmiana dotyczyła też częściowo oceny cząstkowej co do wymogu posiadania pozwoleń na budowę;

- ◆ *uwzględniono w całości 1 zastrzeżenie sformułowane przez Wojewodę Dolnośląskiego – Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006, dotyczące części wniosku odnoszącego się do rozliczeń finansowych ze Spółką Computerland.*

Wnioski przedstawione Ministrowi Środowiska i Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczyły m.in.:

- ◆ *usprawnienia współdziałania z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006, w celu zapewnienia należytego monitorowania i kontroli realizacji Programu dla pełnego wykorzystania środków z rezerw celowych,*
- ◆ *usprawnienia wewnętrznej organizacji pracy dla sprawnej realizacji zadań określonych ustawą ustanawiającą Program.*

Wnioski przedstawione Wojewodzie Dolnośląskiemu, jako Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006, dotyczyły m.in.:

- ◆ *podjęcia działań organizacyjnych dla uporządkowania działalności Komitetu Sterującego Programu (aktualizacja składu, opracowanie i zatwierdzenie regulaminu pracy), a także dla zapewnienia właściwej i stabilnej organizacji pracy Biura Pełnomocnika Rządu,*
- ◆ *podjęcia działań w celu realizacji obowiązku terminowego i rzetelnego przedstawiania Radzie Ministrów analiz, ocen i wniosków z zakresu zadań Pełnomocnika oraz corocznych sprawozdań z działalności Pełnomocnika,*
- ◆ *zweryfikowania poziomu nakładów na realizację zadań Programu w korelacji do założeń przyjętych w ustawie o ustanowieniu Programu,*
- ◆ *podjęcia starań dla zabezpieczenia realizacji zadań wyszczególnionych imiennie w ustawie w sprawie ustanowienia Programu oraz środków pozabudżetowych na realizację Programu,*
- ◆ *ustalenia planu rzeczowo – finansowego oraz harmonogramu działań podejmowanych w ramach Programu,*
- ◆ *uporządkowania spraw związanych ze składaniem zamówień publicznych i realizacją umów, a w szczególności wyeliminowanie negatywnych skutków zawartych już umów,*
- ◆ *dokonania rozliczenia wykonawców z nienależnie pobranych wynagrodzeń oraz naliczenia i wyegzekwowania od wykonawców należnych kar umownych.*

Wnioski przedstawione wojewodom dotyczyły m.in.:

- ◆ *prowadzenia działań dla pozyskania środków finansowych zapewniających pełną realizację Programu,*
- ◆ *aktualizacji własnych programów realizacyjnych,*
- ◆ *prawidłowego dokumentowania udziału przedstawicieli wojewodów w pracach Komitetu Sterującego Programu,*
- ◆ *wszczęcia i przeprowadzenia postępowania administracyjnego w związku ze zrealizowaniem inwestycji bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego.*

Wnioski kierowane pod adresem dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, dyrektorów wojewódzkich zarządów melioracji i urzędów wodnych i dyrektorów regionalnych dyrekcji lasów państwowych dotyczyły m. in.:

- ◆ *wyeliminowania nieprawidłowości ujawnionych przy składaniu zamówień publicznych,*
- ◆ *intensyfikacji działań dla pozyskania środków na realizację zadań Programu,*
- ◆ *rzetelnego egzekwowania realizacji zobowiązań wynikających z zawartych umów i prowadzenia działań dla odzyskania od wykonawców środków pieniężnych za niewykonane prace oraz wzmożenia nadzoru nad wykonawcami robót inwestycyjnych,*
- ◆ *przedstawienia Pełnomocnikowi Rządu harmonogramów realizacji zadań, celem uzgodnienia i zapewnienia środków finansowych na ich realizację.*

W związku z wystosowanymi wystąpieniami pokontrolnymi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu otrzymała od ich adresatów informacje o sposobie wykorzystania uwag i wniosków. Wynikało z nich, że na dzień 14 lutego 2007 wykonano 39 wniosków, w trakcie realizacji było 15 wniosków, a w odniesieniu do pozostałych 17 wniosków nie podjęto jeszcze ich realizacji. Dotychczasowe efekty realizacji wniosków pokontrolnych sprowadzały się w szczególności do:

- ◆ *Minister Środowiska poinformował o zmianach organizacyjnych w zarządzaniu gospodarką wodną (utworzenie z dniem 1 lipca 2006r. Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej), które mają na celu poprawę wywiązywania się z ciążących na nim obowiązków, m. in. poprzez lepsze monitorowanie zadań dla pełniejszego wykorzystania przyznawanych środków,*
- ◆ *Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował o działaniach podjętych dla zapewnienia terminowego przedkładania Sejmowi RP informacji z realizacji Programu,*
- ◆ *Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 poinformował o skutecznym odstąpieniu od umowy na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zbiornika wodnego Kamieniec Ząbkowicki, działaniach podjętych dla uporządkowania spraw or-*

ganizacyjnych związanych z zarządzaniem Programem oraz dla ustalenia planu rzeczowo-finansowego i harmonogramu działań podejmowanych w ramach Programu, a także o pracach wdrożeniowych wykonanych opracowań,

- ◆ *województwie informowali o działaniach podjętych dla opracowania szczegółowych planów zadań inwestycyjnych Programu, porządkowaniu spraw związanych z obsadą stanowisk pracy i udziałem w pracach Komitetu Sterującego, a także zaplanowaniu kontroli wykorzystania dotacji celowych,*
- ◆ *beneficjenci pomocy finansowej na realizację Programu (regionalne zarządy gospodarki wodnej, wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych i regionalne dyrekcje lasów państwowych) informowali o podjęciu różnorodnych działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości w procedurach składania zamówień publicznych, działaniach podejmowanych dla pozyskania dodatkowych środków na realizację zadań Programu i efektach tych działań, postępie przy usuwaniu nieprawidłowości ujawnionych przez kontrole NIK w czasie oględzin i przy uzupełnianiu braków w dokumentacji formalno – prawnej zadań. Dyrektor Zachodniopomorskiego Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Szczecinie poinformował o uregulowaniu przepisami wewnętrznymi spraw związanych z zagospodarowaniem drewna pozyskanego w ramach robót melioracyjnych.*

Z uwagi na charakter stwierdzonych nieprawidłowości w 1 przypadku skierowano zawiadomienie do organów ścigania wobec 3 byłych pracowników Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006, Dyrektora i Zastępcy Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu) o podejrzeniu popełnieniu przestępstw z art. 231 § 1 k.k. oraz art. 271 § 1 k.k. Polegało to na działaniach na szkodę interesu publicznego w związku z zawarciem umowy na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zbiornika Kamieniec Ząbkowicki i realizacją projektu badawczego Jeziora Turawskiego oraz poświadczeniem nieprawdy w związku z realizacją zamówienia na wdrożenie Systemu Informacji Przestrzennej Dorzecze Odry. W przygotowaniu jest kolejne zawiadomienie do organów ścigania przeciwko byłemu pracownikowi Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Ponadto skierowane zostało zawiadomienie w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych wobec pracowników Lubuskiego Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Zielonej Górze, Zachodniopomorskiego Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Szczecinie i Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, w związku z naruszeniem przepisów związanych z udzielaniem zamówień publicznych. W przygotowaniu jest zawiadomienie wobec pracowników Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym dotyczyły 71.952,7 tys. zł, tj. 5,1% w objętych sprawdzeniem wydatków w kwocie 1.400,6 mln zł. Złożyły się na nie w szczególności kwoty:

- wydatkowane z naruszeniem prawa (4 podmioty) – 4.038,7 tys. zł (w tym 1.995,0 tys. zł tytułem wydatków na udrożenie Jeziora Dąbie, które nie było zadaniem Programu oraz 1.550,8 tys. zł tytułem wydatków związanych z wykonaniem Systemu Informacji Przestrzennej Dorzecza Odry, z uwagi na nieprawidłowości w postępowaniu przetargowym i realizacji zamówienia;
- wydatkowane niegospodarnie, niecelowo i nierzetelnie (3 podmioty) – 11.908,6 tys. zł (m.in. wydatki poniesione przez Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych na realizację wałów przeciwpowodziowych nie spełniających parametrów jakościowych wynikających z zawartych umów);
- innych nieprawidłowości w wymiarze finansowym (5 podmiotów) – 56.003,3 tys. zł (m.in. 51.700 tys. zł umowa na dokumentację projektowo-kosztorysową dla zbiornika Kamieniec Ząbkowicki z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań oraz 2.977,5 tys. zł tytułem zawarcia przez Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych umowy na odbudowę odcinka rzeki Iny bez zabezpieczeń środków finansowych na jej realizację) .

Korzyści finansowe kontroli na dzień sporządzenia informacji zamykają się kwotą 33.112,7 tys. zł, dotyczą Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry i stanowią je:

- oszczędności uzyskane przez budżet państwa - 33.088,0 tys. zł, w związku ze skutecznym wypowiedzeniem umowy na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej zbiornika Kamieniec Ząbkowicki - inwestycji przesuniętej do realizacji w terminie późniejszym,
- pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów w kwocie 24,7 tys. zł, tytułem odzysku środków nienależnie wypłaconych za usługi.

5. ZAŁĄCZNIKI

- | | |
|------|---|
| Nr 1 | Wykaz skontrolowanych jednostek i osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych w badanym okresie za kontrolowaną działalność |
| Nr 2 | Finansowe zaawansowanie „Programu dla Odry 2006” wg źródeł finansowania w latach 2002 – 2005 |
| Nr 3 | Zaawansowanie zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych „Programu dla Odry 2006” w latach 2002 – 2005, wymienionych w załącznikach 3 i 4 do ustawy ustanawiającej Program |
| Nr 4 | Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli |

WYKAZ**skontrolowanych jednostek i osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych w badanym okresie za kontrolowaną działalność.**

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
 - **Mariusz Błaszczak – Szef KPRM od 31.10.2005 r. – nadal**
 - **Sławomir Cytrycki - Szef KPRM od 2.05.2004 r. do 31.10.2005 r.**
 - **Marek Wagner - Szef KPRM od 19.10.2001 r. do 2.05.2004 r.**
 - **Maciej Musiał - Szef KPRM od 12.06.2000 r. do 19.10.2001 r.**

2. Ministerstwo Środowiska
 - **Jan Szyszko – Minister Środowiska od 31.10. 2005 r. – nadal**
 - **Tomasz Podgajnik – Minister Środowiska od 24.05.2005 r. do 31.10.2005 r.**
 - **Jerzy Swatoń - Minister Środowiska od 2.05.2004 r. do 25.04.2004 r.**
 - **Czesław Śleziak - Minister Środowiska od 3.03.2003 r. do 2.05.2004 r.**
 - **Stanisław Żelichowski - Minister Środowiska od 19.10.2001 r. do 3.03.2003 r.**
 - **Antoni Tokarczuk - Minister Środowiska od 19.10.1999 r. do 19.10.2001 r.**

3. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
 - **Krzysztof Grzelczyk –Wojewoda Dolnośląski – Pełnomocnik Rządu do Spraw Program dla Odry 2006 r. od 31.12.2005 r. – nadal**
 - **Stanisław Łopatowski - Wojewoda Dolnośląski – Pełnomocnik Rządu do Spraw Program dla Odry 2006 r. od 21.03.2003 r. do 20.12.2005 r.**
 - **Ryszard Nawrat - Wojewoda Dolnośląski – Pełnomocnik Rządu do Spraw Program dla Odry 2006 r. od 22.10.2001 r. do 20.03.2003 r.**

4. Kujawsko –Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
 - **Józef Ramlau - Wojewoda Kujawsko-Pomorski od 24.01.2006 r. – nadal**
 - **Romuald Kosieniak – Wojewoda Kujawsko-Pomorski do 24.01.2006 r.**

5. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
 - **Marek Ast - Wojewoda Lubuski od 5.01.2006 r. – nadal**
 - **Janusz Gramza – Wojewoda Lubuski od 26.07.2004 r. do 4.01.2006 r.**
 - **Andrzej Korski – Wojewoda Lubuski od 22.10.2001 r. do 7.07.2004 r.**

6. Łódzki Urząd Wojewódzki
 - **Helena Pietraszkiewicz - Wojewoda Łódzki od 26.01.2006 r. – nadal**
 - **Stefan Krajewski – Wojewoda Łódzki od 13.05.2004 r. do 26.01.2006 r.**
 - **Krzysztof Makowski – Wojewoda Łódzki od 22.10.2001 r. do 13.05.2004 r.**
 - **Michał Kasiński – Wojewoda Łódzki od 16.01.1998 r. do 22.10.2001 r.**
7. Opolski Urząd Wojewódzki
 - **Bogdan Tomaszek - Wojewoda Opolski od 7.12.2005 r. – nadal**
 - **Elżbieta Rutkowska – Wojewoda Opolski od 19.02.2003 r. do 7.10.2005 r.**
 - **Leszek Pogan – Wojewoda Opolski od 22.10.2001 r. do 19.02.2003 r.**
 - **Adam Pęziół – Wojewoda Opolski od 4.01.1999 r. do 22.10.2002 r.**
8. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
 - **Robert Krupowicz - Wojewoda Zachodniopomorski od 12.12.2005 r. – nadal**
 - **Jan Sylwestrzak – Wojewoda Zachodniopomorski od 18.10. do 12.12.2005 r.**
 - **Stanisław Wziątek – Wojewoda Zachodniopomorski od 22.10.2001 r. do 18.10.2005 r.**
 - **Władysław Lisewski – Wojewoda Zachodniopomorski do 31.12.2002 r.**
9. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
 - **Tomasz Pietrzykowski - Wojewoda Śląski od 28.12.2005 r. – nadal**
 - **Lechosław Jarzębski – Wojewoda Śląski od 20.06.2000 r. do 22.10.2001 r.**
 - **Wilibald Winkler – Wojewoda Śląski od 9.12.2000 r. do 17.10.2001 r.**
10. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
 - **Tadeusz Dziuba - Wojewoda Wielkopolski od 28.12.2005 r. – nadal**
 - **Stanisław Tamm – Wojewoda Wielkopolski od 22.10.2001 r. do 28.12.2005 r.**
 - **Andrzej Nowakowski – Wojewoda Wielkopolski od 22.10.2001 r. do 28.12.2005 r.**
11. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach
 - **Franciszek Pistelok - Dyrektor od 1.03.2006 r. – nadal**
 - **Józef Stadnicki – Dyrektor od 14.11.2001 r. do 28.02.2006 r.**
 - **Aleksandra Ogrodnik – Dyrektor od 17.04.2000 r. do 13.11.2001 r.**
12. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu
 - **Bogdan Płuciennik - Dyrektor od 14.01.2006 r. – nadal**
 - **Janusz Wiśniewski – Dyrektor od 9.01.2002 r. do 13.01.2006 r.**
13. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie
 - **Andrzej Kreft - Dyrektor od 23.05.2000 r. – nadal**

14. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu
 - **Ryszard Kosierb - Dyrektor od 19.05.2000 r. – nadal**

15. Kujawsko Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku
 - **Marian Wilmanowicz - Dyrektor od 1.04.2002 r. – nadal Poprzednio od 1.03.2001 r. do 1.04.2002 r. Pełnomocnik Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego ds. Organizacji KPZMiUW**

16. Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze
 - **Piotr Warcholak – Dyrektor od 9.04.1992 r.**

17. Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach
 - **Leszek Galiński – Dyrektor od 18.10.2004 r.**
 - **Jerzy Łęgowiak – Dyrektor od 18.05.2004 r. do 17.10.2004 r.**
 - **Ryszard Jakubowski – Dyrektor do 17.05.2004 r.**

18. Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu
 - **Zofia Tymczuk – Dyrektor od 1.04.2004 r. – nadal**
 - **Stanisław Pięta – Dyrektor od 4.01.1999 r. do 31.03.2004 r.**

19. Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi
 - **Bogumił Kazulak – Dyrektor od 19.04.1999 r. – nadal**

20. Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu
 - **Tadeusz Cygan – Dyrektor od 19.01.1999 r. – nadal**

21. Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie
 - **Zygmunt Mostowski – Dyrektor od 1.01.1999 r. – nadal**

22. Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu
 - (powstał z dn.1.01.2004 r. z połączenia 4 regionalnych zarządów melioracji i urzędzeń wodnych).
 - **Joanna Gustowska – Dyrektor od 1.01.2004 r. – nadal**

23. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Katowicach
 - **Kazimierz Szabla – Dyrektor od 27.11.2001 r. - nadal**

24. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we Wrocławiu
 - **Adam Płaksej – Dyrektor od 12.05.2001 r. do 9.12.2001 r. i od 30.12.2005 r. – nadal**
 - **Kazimierz Harych – Dyrektor od 10.12.2001 do 29.12.2005 r.**

**Finansowe zaawansowanie Programu dla Odry 2006
wg źródeł finansowania w latach 2002-2005**

(w mln złotych)

Wyszczególnienie	Nakłady planowe na lata 2002-2016 wg ustawy	Nakłady razem w latach 2002-2005
1	2	3
1. Budżet państwa		
a) nakłady planowe wg ustawy,	965,3	250,4
b) nakłady przeliczane wskaźnikiem na poziom cen realizacji,	x	254,8
c) nakłady poniesione wg danych Biura Pełnomocnika ds. Programu,	x	558,4
d) nakłady wg ustaleń kontroli NIK	x	209,5
2. NFOŚiGW oraz WFOŚiGW		
a) nakłady planowe wg ustawy	1.914,4	369,4
b) nakłady przeliczane wskaźnikiem na poziom cen realizacji,	x	376,5
c) nakłady poniesione wg danych Biura Pełnomocnika ds. Programu,	x	1.163,9
d) nakłady wg ustaleń kontroli NIK	x	448,1
3. Kredyty od instytucji finansowych (np. EBI, BRRE)		
a) nakłady planowe wg ustawy	1.862,1	917,4
b) nakłady przeliczane wskaźnikiem na poziom cen realizacji,	x	930,2
c) nakłady poniesione wg danych Biura Pełnomocnika ds. Programu,	x	336,4
d) nakłady wg ustaleń kontroli NIK	x	453,6
4. Fundusze Unii Europejskiej		
a) nakłady planowe wg ustawy	2.734,3	572,3
b) nakłady przeliczane wskaźnikiem na poziom cen realizacji,	x	582,8
c) nakłady poniesione wg danych Biura Pełnomocnika ds. Programu,	x	462,5
d) nakłady wg ustaleń kontroli NIK	x	33,8
5. Inne (gminy, prywatne)		
a) nakłady planowe wg ustawy	1.572,9	238,1
b) nakłady przeliczane wskaźnikiem na poziom cen realizacji,	x	243,3
c) nakłady poniesione wg danych Biura Pełnomocnika ds. Programu,	x	624,2
d) nakłady wg ustaleń kontroli NIK	x	255,6

Razem:		
a) nakłady planowe wg ustawy	9.049,0	2.347,6
b) nakłady przeliczane wskaźnikiem na poziom cen realizacji,	x	2.387,6
c) nakłady poniesione wg danych Biura Pełnomocnika ds. Programu,	x	3.145,4
d) nakłady wg ustaleń kontroli NIK	x	1.400,6

Rzeczowe zaawansowanie zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych „Programu dla Odry 2006” w latach 2002-2005

1. Nakłady na realizację „Programu dla Odry - 2006” w zakresie zadań inwestycyjnych (w mln złotych)

Pozycja w załączniku nr 3 do ustawy	Nazwa zadania	Plan wg ustawy Realizacja	Nakłady planowane w latach 2002-2016	Nakłady w latach 2002-2005	
				Według Ustawy	
1.	Zakończenie budowy zbiornika Kozielno oraz Topola	<u>2002</u> 2002-2003	26,9	Według Ustawy	26,9
				Wykonanie	35,8
				W tym rezerwa	-
2.1	Polder Buków	<u>2002</u> 2002	11,8	Według Ustawy	11,8
				Wykonanie	13,6
				W tym rezerwa	-
2.2	Budowa zbiornika Racibórz	<u>2002-2011</u> 2002-2005	484,5	Według Ustawy	141,8
				Wykonanie	40,8
				W tym rezerwa	12,5
3	Kamieniec Ząbkowicki (zbiornik)	<u>2004-2012</u> 2004-2005	529,4	Według Ustawy	70,9
				Wykonanie	15,7
				W tym rezerwa	18,7
4	Dokończenie budowy stopnia wodnego Malczyce	<u>2002-2009</u> 2002-2005	293,2	Według Ustawy	154,4
				Wykonanie	140,8
				W tym rezerwa	26,9
5	Zakończenie budowy jazu Lipki	<u>2002-2004</u> 2002-2004	27,1	Według Ustawy	27,1
				Wykonanie	7,5
				W tym rezerwa	-
6	Budowa jazu Chróścice	<u>2004-2008</u> 2003-2005	30,7	Według Ustawy	11,8
				Wykonanie	1,4
				W tym rezerwa	1,4

7	Budowa jazu Ujście Nysy	<u>2008-2013</u> -	41,4	Według Ustawy	-
				Wykonanie	-
				W tym rezerwa	-
8	Budowa jazu Oława	<u>2012-2016</u> -	35,5	Według Ustawy	-
				Wykonanie	-
				W tym rezerwa	-
9.1	Zbiorniki i poldery w dorzeczu Odry – Rzymówka na rz. Kaczawie, Grobla na rz. Nysa Mała, Pielgrzymka na rz. Skora	<u>2007-2016</u> <u>2003-2004</u>	65,0	Według Ustawy	-
9.2				Wykonanie	0,9
9.3				W tym rezerwa	0,9
9.4	Zbiorniki i poldery w dorzeczu Odry - Wielowieś Klasztorna na rz. Prośnie	<u>2003-2011</u> <u>2003-2005</u>	124,1	Według Ustawy	17,7
				Wykonanie	27,4
				W tym rezerwa	3,5
9.5	Zbiorniki i poldery – pozostałe	<u>2004-2013</u> <u>2003-2005</u>	219,8	Według Ustawy	33,1
				Wykonanie	33,6
				W tym rezerwa	6,4
10.1	Ochrona od powodzi Raciborza	<u>2002-2003</u> -	23,6	Według Ustawy	23,6
				Wykonanie	-
				W tym rezerwa	-
10.2	Ochrona od powodzi Koźła	<u>2002-2004</u> -	53,2	Według Ustawy	53,2
				Wykonanie	-
				W tym rezerwa	-
10.3	Ochrona od powodzi Opola	<u>2002-2007</u> <u>2002-2005</u>	105,2	Według Ustawy	67,4
				Wykonanie	42,8
				W tym rezerwa	23,2
10.5	Ochrona od powodzi Słubic	<u>2002-2007</u> <u>2003-2005</u>	69,7	Według Ustawy	53,2
				Wykonanie	5,6
				W tym rezerwa	2,1
11.1	Przedsięwzięcia na rzece Biała Łądecka	<u>2002-2015</u> <u>2004-2005</u>	100,4	Według Ustawy	12,6
				Wykonanie	1,5
				W tym rezerwa	1,5

11.2	Przedsięwzięcia na rzece Bystrzyca Dusznicka	<u>2003-2014</u> <u>2004-2005</u>	92,2	Według Ustawy	17,7
				Wykonanie	2,5
				W tym rezerwa	2,5
11.3	Przedsięwzięcia na rzece Ścinawka	<u>2002-2010</u> <u>2004-2005</u>	59,1	Według Ustawy	23,6
				Wykonanie	2,6
				W tym rezerwa	2,6
11.4	Przedsięwzięcia ochrony bezpośredniej miasta Kłodzka	<u>2002-2010</u> <u>2003-2005</u>	70,9	Według Ustawy	43,7
				Wykonanie	7,1
				W tym rezerwa	6,6
12	Prace modernizacyjne w dolinie Nysy Kłodzkiej od zb. Nysa do Skorogoszczy (w tym miasta Nysa i Lewin Brzeski)	<u>2004-2016</u> <u>2003-2005</u>	177,3	Według Ustawy	23,6
				Wykonanie	2,8
				W tym rezerwa	2,8
13.1 13.2	Budowle regulacyjne na Odrze swobodnie płynącej i w dorzeczu Warty – odcinek od Lubięża do ujścia Warty oraz rzeki dorzecza Warty, odcinek od ujścia warty do Szczecina	<u>2002-2016</u> <u>2002-2005</u>	668,2	Według Ustawy	126,8
				Wykonanie	49,3
				W tym rezerwa	15,6
14	Naprawa i modernizacja wałów w dorzeczu Odry wraz z Wartą	<u>2002-2008</u> <u>2002-2005</u>	364,5	Według Ustawy	303,0
				Wykonanie	118,0
				W tym rezerwa	22,0
Razem			3.673,7	Według Ustawy	1.243,9
				Wykonanie	549,7
				W tym rezerwa	149,2

2. Nakłady na realizację „Programu dla Odry - 2006” w zakresie zadań modernizacyjnych

(w mln złotych)

Załącznik 4 pozycja 1	Modernizacja śluz Kanału Gliwickiego	<u>2004-2016</u> <u>2003-2005</u>	93,3	Według Ustawy	18,9
				Wykonanie	7,8
				W tym rezerwa	7,8
Załącznik 4 pozycja 2	Modernizacja śluz Odry skanalizowanej	<u>2004-2016</u> <u>2005</u>	95,2	Według Ustawy	19,6
				Wykonanie	1,0
				W tym rezerwa	1,0
Załącznik 4 pozycja 4	Modernizacja systemów suchych zbiorników przeciwpowodziowych w dorzeczu Nisy Kłodzkiej, Kaczawy i Bobru	<u>2005-2016</u> <u>2005</u>	236,3	Według Ustawy	5,9
				Wykonanie	0,3
				W tym rezerwa	0,3
Razem			424,8	Według Ustawy	44,4
				Wykonanie	9,1
				W tym rezerwa	9,1

3. Nakłady na realizację „Programu dla Odry – 2006” w zakresie „Ochrony od powodzi Wrocławia” i „Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego”

(w mln złotych)

Załącznik 3 pozycja 10.4 Załącznik 4 pozycja 3	Ochrona od powodzi Wrocławia, Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego	<u>2002-2008</u> <u>2003-2005</u>	649,2	Według Ustawy	148,9
				Wykonanie	40,3
				W tym rezerwa	37,9

Wykaz organów, którym przekazano Informację

1. Prezydent RP
2. Marszałek Sejmu
3. Marszałek Senatu
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Finansów
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Szef Kancelarii Prezes Rady Ministrów
9. Minister Środowiska
10. Minister Sprawiedliwości
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
13. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Senacka Komisja Rolnictwa i Ochrony Środowiska
16. Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 - Wojewoda Dolnośląski
17. Wojewoda Kujawsko-Pomorski
18. Wojewoda Lubuski
19. Wojewoda Łódzki
20. Wojewoda Opolski
21. Wojewoda Śląski
22. Wojewoda Wielkopolski
23. Wojewoda Zachodniopomorski
24. Kolegium NIK