



LWR-4101-22/10

Nr ewid. 145/2011/P10/180/LWR

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA OCHRONY PRZECIWPOWODZIOWEJ W DORZECZU ODRY W OPARCIU O „PROGRAM DLA ODRY – 2006”

MISJA

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

WIZJA

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

Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu
Piotr Miklis



Akceptuję:
Marian Cichosz

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jeziarski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 20. 12. 2011 r.

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

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	6
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli	12
3.2.1. Plan ochrony przeciwpowodziowej kraju, planowanie i uruchamianie zadań Programu i środków na jego realizację	12
3.2.2. Finansowe i rzeczowe zaawansowanie Programu ze szczególnym uwzględnieniem zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych mających wpływ na poprawę bezpieczeństwa powodziowego	15
Realizacja Programu dla Odry – 2006 w części objętej <i>Projektem Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry</i>	21
3.2.3. Przestrzeganie procedur udzielania zamówień publicznych	24
3.2.4. Wydatkowanie środków finansowych na realizację Programu i dokonywanie rozliczeń wykonanych zadań	26
3.2.5. Sprawowanie koordynacji i nadzoru oraz sporządzanie sprawozdawczości z realizacji Programu	30
3.2.6. Wnioski	32
3.2.7. Realizacja wniosków	33
4. INFORMACJE DODATKOWE	34
4.1. Przygotowanie i organizacja kontroli	34
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	35
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	36
5. ZAŁĄCZNIKI.....	37

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
GDLP	Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych
Pełnomocnik Rządu	Pełnomocnik Rządu ds. Programu dla Odry 2006 (Wojewoda Dolnośląski)
RZGW	kontrolowany Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
ZMiUW	kontrolowany Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych
Program	Program dla Odry – 2006
Projekt	Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej dorzecza rzeki Odry
BKPOPDO	Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry
BŚ	Bank Światowy
BRRE	Bank Rozwoju Rady europy
WWW	Wrocławski Węzeł Wodny
Pzp	Prawo zamówień publicznych
SIWZ	specyfikacja istotnych warunków zamówienia

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena działań dotyczących realizacji w latach 2007–2010 zadań związanych z poprawą zabezpieczenia przeciwpowodziowego w dorzeczu rzeki Odry, określonych do wykonania w „Programie dla Odry – 2006”, a także wyrażenie opinii na temat sprawozdania finansowego z realizacji w 2010 r. *Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry* będącego częścią przedmiotowego Programu.

Cele częściowe

- ocena stanu realizacji planu ochrony przeciwpowodziowej kraju oraz planowania i uruchamiania zadań Programu i środków na jego realizację,
- ocena finansowego i rzeczowego zaawansowania Programu, ze szczególnym uwzględnieniem zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych (w tym dotyczących obwałowań) mających wpływ na poprawę bezpieczeństwa powodziowego,
- ocena przestrzegania procedur udzielania zamówień publicznych,
- ocena wydatkowania środków finansowych na realizację Programu oraz dokonywania rozliczeń wykonanych zadań,
- ocena koordynacji i sprawowania nadzoru oraz sporządzania sprawozdawczości z realizacji Programu.

Zakres przedmiotowy kontroli

Realizacja ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o „Program dla Odry – 2006”

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę Programu dla Odry – 2006 przeprowadzono w okresie od 1 grudnia 2010 r. do 18 marca 2011 r., a kontrolę

Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry w okresie od 28 marca do 22 kwietnia 2011 r. Kontrolę Programu przeprowadzono w 15 jednostkach¹⁾, a kontrolę Projektu (audyt) w 5 jednostkach²⁾. Wykaz podmiotów skontrolowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne NIK (Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego oraz Delegatury NIK w: Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Zielonej Górze i Wrocławiu) stanowi **załącznik Nr 1** do Informacji.

Podstawa prawna, kryteria kontroli

Kontrola Programu w zarządach melioracji i urządzeń wodnych została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁾, zwanej dalej ustawą o NIK, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a w pozostałych jednostkach na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości.

Okres objęty kontrolą

Lata 2007-2010

¹⁾ Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu (Pełnomocnik Rządu ds. Programu dla Odry 2006), Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Warszawie, Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie, 4 regionalnych zarządach gospodarki wodnej (Wrocław, Gliwice, Poznań, Szczecin) i 8 wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeń wodnych (Wrocław, Katowice, Poznań, Szczecin, Opole, Zielona Góra, Łódź, Włocławek).

²⁾ Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Biurze Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu, Dolnośląskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu oraz Regionalnych Zarządach Gospodarki Wodnej we Wrocławiu i Gliwicach.

³⁾ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie⁴⁾ ocenia efekty wdrażania w latach 2007-2010 Programu dla Odry – 2006 w zakresie dotyczącym ochrony przeciwpowodziowej, ze względu na opóźnienia w jego realizacji oraz nieuprawnione ponoszenie nakładów na zadania w nim nieprzewidziane.

Zagrożenie powodziowe stwarzało także niedostateczny stan techniczny ponad 1/3 wałów przeciwpowodziowych.

Nie nastąpił wyraźny postęp w realizacji Programu w odniesieniu do stanu ustalonego w trakcie poprzedniej kontroli przeprowadzonej przez NIK, a obejmującej lata 2001-2006. Zrealizowane w badanym okresie w ramach Programu zadania i przedsięwzięcia, choć miejscowo przyczyniły się do ograniczenia strat wyrządzonych przez powódź w 2010 r., to nie skutkowały znaczącą ogólną poprawą bezpieczeństwa przeciwpowodziowego dorzecza Odry, w szczególności dużych miast i skupisk ludności oraz terenów, na których powódzie są częste i o gwałtownych przebiegach.

Zadania zrealizowane dotychczas nie chronią przed skutkami wezbrań wód analogicznych do powodzi z lipca 1997 r., nie eliminują też całkowicie ryzyka wystąpienia powodzi o skali takiej, jak w 2010 r.

Oceny częściowe

1. Niewystarczające były działania Prezesa KZGW dla opracowania projektu planu ochrony przeciwpowodziowej na obsza-

rze kraju z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy. Nierzetelne były działania Pełnomocnika Rządu, związane z opracowaniem wieloletnich planów finansowo – rzeczowych i harmonogramów zadań i przedsięwzięć wynikających z Programu oraz z opracowaniem i wdrożeniem formalnej procedury ich selekcji i akceptacji. (str.12)

2. Nierzetelnie (nieterminowo) przebiegała realizacja inwestycji i przedsięwzięć modernizacyjnych Programu związanych z ochroną przeciwpowodziową, w tym także objętych Projektem Ochrony Przeciwpowodziowej dorzecza rzeki Odry. Niskie było zaawansowanie finansowe i rzeczowe Programu. W niewielkim stopniu pozyskiwano i wykorzystywano środki pozabudżetowe na realizację Programu. Nierzetelne było rozeznanie potrzeb inwestycyjnych oraz niewłaściwe przygotowanie zadań do realizacji. Niezadowalający był stan techniczny wałów przeciwpowodziowych. (str. 15)
3. Do działań nierzetelnych i nielegalnych należy zaliczyć ujawnione przypadki nieprzestrzegania zasad oraz procedur udzielania zamówień publicznych. (str. 24)
4. Działaniem nielegalnym, nierzetelnym i z punktu widzenia celów Programu niegospodarnym, było wydatkowanie (za akceptacją pełnomocnika Rządu) kwoty 103.406,7 tys. zł niezgodnie z założeniami Programu. Nielegalnie lub nierzetelnie prowadzono i dokumentowano roboty budowlane oraz dokonywano odbiorów zrealizowanych zadań. Nie wszystkie zrealizowane inwestycje w pełni służyły założonym w Programie celom lub spełniały przewidziane dla nich funkcje. (str. 26)

⁴⁾ Dla tej kontroli przyjęto czterostopniową skalę ocen pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

5. Nierzetelna była koordynacja i nadzór nad realizacją Programu oraz sporządzanie sprawozdań z jego realizacji. (str. 30)

Uzasadnienia ocen

1. Prezes KZGW przez ponad 4,5 letni okres działalności nie opracował projektu planu ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy, do czego był zobowiązany ustawą Prawo wodne. Brak takiego planu uniemożliwił opracowanie optymalnej strategii i zasad działania systemu ochrony przeciwpowodziowej z uwzględnieniem funkcji i znaczenia Programu dla Odry – 2006. Zaniechanie powyższe należy ocenić jako przykład postępowania nie spełniającego kryterium rzetelności. Pełnomocnik Rządu nie doprowadził do przygotowania wieloletnich planów finansowo – rzeczowych oraz harmonogramów działań podejmowanych w ramach Programu do czego był upoważniony rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006. Poszczególnym uczestnikom Programu nie wyznaczono szczegółowych zadań jakie mieli realizować w jego ramach, ani też terminów ich wykonania. Nie została opracowana i wdrożona formalna procedura selekcji i akceptacji zgłaszanych do Programu zadań i ustalania kolejności ich dofinansowania (określenia priorytetów). Podkreślić należy że stosowany w trakcie realizacji Programu roczny cykl planowania budżetowego nie jest ani adekwatny, ani też przydatny dla prowadzenia zadań z natury rzeczy realizowanych przez wiele lat. (str.12)
2. Pomimo upływu 60% czasu przewidzianego na realizację Programu, jego wartościowe zaawansowanie w zakresie ochrony przeciwpowodziowej na koniec 2010 r. wyniosło jedynie 36,0%⁵⁾, gdyż nie rozpoczęto jeszcze robót budowlanych w ramach inwestycji o kluczowym znaczeniu dla poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w dorzeczu Odry, w szczególności *Budowy Zbiorników Wodnych Racibórz i Wielowieś Klasztorna oraz Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego*. W latach 2002-2010 wydatkowano jedynie 31,2% planowanych środków pozabudżetowych na realizację Programu. Z 31 zadań i przedsięwzięć Programu⁶⁾, do końca 2010 r. wykonano tylko 6 z 13 zaplanowanych, tj. 46%, natomiast z 17 planowanych do rozpoczęcia do końca ubiegłego roku żadne nie było realizowane terminowo. Nierzetelne rozeznanie potrzeb inwestycyjnych oraz niewłaściwe przygotowanie zadań do realizacji wystąpiło w 3 z 12 skontrolowanych RZGW i ZMiUW. W 6 z 15 skontrolowanych jednostek stwierdzono niewykorzystywanie lub dezaktualizację sporządzonych opracowań, dokumentacji i decyzji administracyjnych. (str. 15)
3. W 8 z 13 skontrolowanych podmiotów wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia w zakresie przestrzegania zasad oraz procedur udzielania zamówień publicznych odnoszących się do przygotowania postępowania, terminowo-

⁵⁾ Wyliczono jako wielkość poniesionych wydatków odniesiona do wartości Programu określonej w ustawie o jego wprowadzeniu pomniejszonej o wartość komponentu oczyszczalnie ścieków.

⁶⁾ Wyszczególnionych w załącznikach do ustawy o jego ustanowieniu.

ści, konkurencyjności, trybu udzielenia zamówienia, zmian w składzie komisji przetargowej, dokumentowania postępowania. (str. 24)

4. W 5 z 12 skontrolowanych RZGW i ZMiUW, niezgodnie z założeniami Programu wydatkowano kwotę 103.406,7 tys. zł. Odnosiło się to do sfinansowania zadań niewyszczególnionych w Programie oraz remontowych, zamiast inwestycyjnych, w tym związanych z usuwaniem skutków kolejnych powodzi i z robotami z zakresu utrzymania wód, budowli i bieżącej konserwacji.

W trzech skontrolowanych jednostkach zrealizowane zadania inwestycyjne nie przyniosły zaplanowanych efektów. Dotyczyło to m.in. dwóch zbiorników wodnych nieeksploatowanych z powodu przeciekania.

W 6 z 12 skontrolowanych RZGW i ZMiUW nielegalnie lub nierzetelnie prowadzono i dokumentowano roboty budowlane oraz dokonywano odbiorów zrealizowanych zadań. Odnosiło się to m.in. do wykonywania robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę, nieprzestrzegania terminów zgłaszania organowi nadzoru budowlanego rozpoczęcia prac budowlanych, niewłaściwego prowadzenia dzienników budowy i protokołów odbioru robót budowlanych. Zagrożenie powodziowe stwarzał także niedostateczny stan techniczny ponad 1/3 wałów przeciwpowodziowych, przy czym 16,3% obwałowań znajdowało się w stanie zagrażającym bezpieczeństwu. (str. 26)

5. Pełnomocnik Rządu w małym stopniu wykorzystywał uprawnienia do inicjowania kontroli przebiegu procesów inwestycyjnych. W posiedzeniach Kom-

tetu Sterującego Programu nie zawsze uczestniczyli wszyscy jego członkowie. Z wielomiesięcznym opóźnieniem wprowadzone zostały przez Prezesa KZGW zasady zarządzania Projektem Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry. Zarówno na szczelbu Pełnomocnika Rządu jak i 6 z 14 pozostałych skontrolowanych jednostek nierzetelnie sporządzane były sprawozdania z realizacji Programu. (str. 30)

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Uwzględniając wyniki kontroli, w celu uzyskania poprawy w zakresie kontrolowanej działalności – niezależnie od konieczności pełnej realizacji wniosków szczegółowych przekazanych kierownikom skontrolowanych jednostek – Najwyższa Izba Kontroli skierowała do: **Prezesa Rady Ministrów** wnioski o podjęcie działań mających na celu:

- wzmożenie nadzoru nad realizacją Programu dla poprawy terminowości jego wykonywania i wyeliminowania przypadków wydatkowania środków na przedsięwzięcia w nim nieprzewidziane,
- zapewnienie ciągłości finansowania Programu, zwłaszcza zadań kluczowych dla poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego dorzecza Odry (Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego, Budowy zbiorników Racibórz i Wielowieś Klasztorna).

W odpowiedzi sygnowanej przez podsekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁷⁾ poinformowano NIK m.in. o finalizacji prac nad aktualizacją Programu i przystąpieniu do opracowania zmian w ustawie

⁷⁾ Pismo DKN-587-76(5)/11 z dnia 21.10.2011 r.

o jego ustanowieniu. Zadeklarowane zostało wdrożenie działań nadzorczych wobec wykonywania obowiązków przez Pełnomocnika Rządu (Wojewodę Dolnośląskiego) oraz wprowadzenie zmian polegających na usprawnieniu planowania, sporządzania sprawozdawczości z realizacji Programu przy zastosowaniu narzędzi informatycznych.

Poinformowano także o trwającej analizie spraw związanych z zapewnieniem ciągłości finansowania realizacji Programu, w tym zwłaszcza jego kluczowych zadań finansowanych obecnie z udziałem środków z pożyczki Banku Światowego i kredytu Banku Rozwoju Rady Europy oraz poszukiwaniu źródeł wypełnienia tzw. luki w ich finansowaniu.

W ramach tych działań rozważa się zwiększenie kwot pożyczki i kredytu z międzynarodowych instytucji finansowych,

pozyskania środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a także dofinansowanie niektórych zadań ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w łącznej kwocie 1.343,6 mln zł.

W przypadku Ministra Ochrony Środowiska wskazane jest natomiast zapewnienie nadzoru nad działalnością Prezesa KZGW w zakresie realizacji działań mających na celu opracowanie dokumentów dotyczących ochrony przeciwpowodziowej na terenie całego kraju, o których mowa w znowelizowanym art. 90 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy – Prawo wodne oraz nad procesem planowania i weryfikacji zadań przewidzianych do realizacji w ramach Programu dla Odry – 2006.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Katastrofalna powódź jaka miała miejsce w dorzeczu Odry w lipcu 1997 r. spowodowała śmierć 54 osób, zalanie prawie 700 tys. ha gruntów, zalanie lub podtopienie ok. 1400 miejscowości oraz przyniosła bezpośrednio straty gospodarcze i przyrodnicze (nie licząc kosztów społecznych i moralnych) szacowane na ok. 14 mld zł. Wykazała jednocześnie, że istniejący system ochrony przeciwpowodziowej w zlewni Odry był wysoce niewystarczający, nie gwarantował bezpiecznego przepływu wód powodziowych nie tylko w przypadku powodzi ekstremalnej, ale również w sytuacji pojawienia się wody miarodajnej⁸⁾.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, jak również wnioskowi pokontrolnemu Najwyższej Izby Kontroli⁹⁾, Rząd RP opracował wieloletni Program dla Odry – 2006, zatwierdzony do realizacji **ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu Programu wieloletniego „Program dla Odry – 2006”**. Program ten obejmuje swym zakresem modernizację Odrzańskiego Systemu Wodnego na obszarze ponad 1/3 powierzchni kraju położonym w granicach administracyjnych 8 województw (śląskiego, opolskiego, dolnośląskiego, łódzkiego, lubuskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego i zachodniopo-

morskiego). Jest realizowany przez Radę Ministrów. Organem opiniodawczo – doradczym Rady Ministrów jest Komitet Sterujący Programu. Do jego zadań należy m.in.: ustalanie kierunków realizacji zadań, inicjowanie działalności związanej z realizacją zadań Programu, ocenianie stanu prac oraz wyznaczanie kierunków ich realizacji.

Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Programu jest Wojewoda Dolnośląski¹⁰⁾. Jest on upoważniony do podejmowania działań m.in. w zakresie: koordynowania realizacji zadań Programu; współpracy z instytucjami rządowymi, samorządowymi oraz innymi podmiotami finansującymi Program; opracowywania projektów dokumentów niezbędnych do określenia w ustawie budżetowej środków na realizację Programu oraz opracowywania preliminarza wydatków zgodnie z kierunkami zadań ustalonymi przez Komitet Sterujący Programu; przygotowywania planów finansowo-rzeczowych oraz harmonogramu działań podejmowanych w ramach Programu; podejmowania działań zmierzających do pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych na realizację Programu ze źródeł krajowych i zagranicznych; analizowania i oceniania rozwiązań prawnych i ekonomicznych dziedzin związanych z realizacją Programu; inicjowania kontroli przebiegu realizacji inwestycji i projektów Programu.

Analizy, oceny i wnioski związane z zakresem jego zadań oraz coroczne sprawozdania ze swojej działalności, Pełnomocnik przedstawia Radzie Ministrów. Bezpośredni nadzór nad działalnością Pełnomocnika sprawuje Prezes Rady Ministrów.

⁸⁾ Przepływ miarodajny – wezbranie obliczeniowe ciekłu wodnego o określonym prawdopodobieństwie pojawienia się, zapewniające w czasie jego przejścia bezpieczeństwo budowli hydrotechnicznych. Na jego podstawie projektuje się m.in. czasy zbiorników wodnych, wały przeciwpowodziowe, obiekty mostowe.

⁹⁾ Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r. – Nr ewid. 23/98P/97/210/P/ 97/211.

¹⁰⁾ Ustanowiony wydanym w tej sprawie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 r. – Dz. U. z 2002 r. Nr 31, poz. 278)

Zakresem Programu objęto szereg działań gospodarczych i inwestycyjnych związanych z modernizacją Odrzańskiego Systemu Wodnego, wśród których najważniejsze miejsce zajmuje zabezpieczenie przeciwpowodziowe całego dorzecza Odry¹¹⁾. Celem Programu jest:

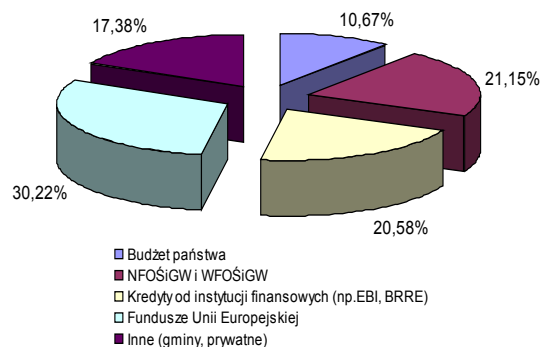
- zbudowanie systemu biernego i czynnego zabezpieczenia przeciwpowodziowego,
- ochrona środowiska przyrodniczego i czystości wód,
- usunięcie szkód powodziowych,
- prewencyjne zagospodarowanie przestrzenne oraz renaturyzacja ekosystemów,
- zwiększenie lesistości,
- utrzymanie i rozwój żeglugi śródlądowej,
- energetyczne wykorzystanie rzek.

Założono, że Program będzie realizowany w latach 2002–2016, a łączne nakłady na jego finansowanie nie mogą przekroczyć kwoty 9.049,0 mln zł, ustalonej w cenach zadań z roku 2001 i przeliczanej na ceny z roku realizacji zadań. Nakłady na Program zostały rozbite na 8 następujących komponentów: 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 35,4 mln zł; Ochrona przyrody 241,6 mln zł; Monitoring przeciwpowodziowy 401,7 mln zł; Odbudowa i modernizacja

¹¹⁾ Powierzchnia dorzecza Odry to 118,86 tys. km², z czego 106,05 tys. km² (89,4%) w Polsce. W Polsce Odra płynie przez Kotlinę Raciborską, Pradolinę Wrocławską, Obniżenie Ścinawskie, Kotlinę Kargowską, Pradolinę Głogowską, Dolinę Środkowej i Dolnej Odry. Uchodzi do Zalewu Szczecińskiego, tworząc odnogę, która przepływa przez jezioro Dąbie. Główne dopływy: Opawa, Ostrawica, Olza, Osobłoga, Nysa Kłodzka, Mała Panew, Stobrawa, Bystrzyca, Kaczawa, Barycz, Bóbr, Nysa Łużycka.

wałów 364, 5 mln zł. Źródła finansowania Programu przedstawia poniższy wykres Nr 1.

Wykres nr 1.



Program dla Odry 2006 w szczególności sposób zajmuje się ochroną przed powodzią dużych skupisk ludności, w tym Raciborza, Kędzierzyna – Koźla, Opola, Kalisza, Wrocławia i Słubic. Obejmuje też tereny, na których powódzie są częste i o gwałtownych przebiegach, jak Kotlina Kłodzka i położone wzdłuż lewobrzeżnych dopływów 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.

Na realizację części przedsięwzięć kluczowych dla osiągnięcia celów „Programu dla Odry-2006” Rząd Polski zaciągnął pożyczki w międzynarodowych instytucjach finansowych. Przedsięwzięcia te miały być finansowane w ramach „**Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry**”¹²⁾. W dniu 11 maja 2007 r. Rzeczpospolita Polska, poprzez zawarcie Umowy

¹²⁾ Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Rzeki Odry stanowi element składowy realizacji wieloletniego programu rządowego pt. „Program dla Odry – 2006”.

Pożyczki z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (Bankiem Światowym), pozyskała środki inwestycyjne w kwocie 140,1 mln euro. Natomiast Umową Kredytu z tego samego dnia z Banku Rozwoju Rady Europy dodatkowo środki inwestycyjne w kwocie 204,9 mln euro. Całkowity koszt realizacji tego Projektu określono **na 505,0 mln euro**. Założono, że brakujące środki pochodzić będą z budżetu państwa – 30 mln euro i ze środków Unii Europejskiej 130,0 mln euro. Obsługę pożyczki prowadzi Minister Finansów, który podpisał przedmiotową umowę w imieniu Rządu Polski.

Realizacja *Projektu* określona została w czterech podstawowych komponentach: **A** – Budowa Suchego Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz, **B** – Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego, **C** – Poprawa Osłony Przeciwpowodziowej, Monitorowanie i Ocena oraz Nadzór nad EA/EMP¹³⁾ i RPP¹⁴⁾, **D** – Zarządzanie Projektem, Pomoc Techniczna i Szkolenie.

Jednostkami Wdrożeniowymi Projektu są: Biuro Koordynacji Projektu (Komponent C i D), Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (Komponent C), Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych (Komponent B), Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach (Komponent A), Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (Komponent B, C), Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych w: Katowicach, Wrocławiu, Poznaniu i Szczecinie (Komponent C).

W 2009 r. powstał *Projekt aktualizacji Programu dla Odry – 2006*, mający być podstawą dla dokonania nowelizacji ustawy o jego ustanowieniu, a który do dnia

zakończenia kontroli nie został jeszcze przyjęty. Przesłankami aktualizacji Programu są m.in.: dotychczasowy stan jego realizacji, wejście Polski do UE, zmiany regulacji prawnych, planów i strategii zabezpieczenia przeciwpowodziowego i zagospodarowania Odry. Projekt aktualizacji Programu zakłada wzrost kosztów jego realizacji, zwiększenie udziału budżetu państwa w jego finansowaniu oraz realizowanie niektórych zadań do 2025 r. Tylko objęte aktualizacją zamierzenia przewidywane do realizacji w latach 2010-2015 oszacowano na 9,168 mld zł (wraz z listą zadań rezerwowych).

Powodzie i podtopienia jakie wskutek ulewnych deszczy wystąpiły w 2010 r. w dorzeczach Odry i Warty dowiodły po raz kolejny, iż istniejący system zabezpieczeń przeciwpowodziowych, pomimo upływu 13 lat od tragicznej powodzi 1997 r. jest nadal nieskuteczny i niewystarczający i że nie gwarantuje mieszkańcom znaczącej części dorzecza Odry należytego poziomu ochrony. Omówienie ważniejszych aktów prawnych związanych z kontrolowaną działalnością przedstawione zostało w **załączniku Nr 2** do niniejszej Informacji. Wykaz ważniejszych aktów prawnych odnoszących się do kontrolowanej działalności przedstawia **załącznik Nr 3** do niniejszej Informacji.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Plan ochrony przeciwpowodziowej kraju, planowanie i uruchamianie zadań Programu i środków na jego realizację

Oceny

NIK negatywnie ocenia nieopracowanie projektu planu ochrony przeciwpowodziowej kraju oraz sposób planowania zadań

¹³⁾ Ocena Środowiskowa i Plan Zarządzania Środowiskowego.

¹⁴⁾ Plan Przesiedlenia i Rehabilitacji

i uruchamiania środków na finansowanie Programu.

Ustalenia

Do dnia 31 grudnia 2010 r. nie został opracowany przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej¹⁵⁾ projekt planu ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy, do czego zobowiązywał go art. 90 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo wodne w brzmieniu obowiązującym od dnia 30 lipca 2005 r. Zdaniem NIK ponad 4,5 letni okres jaki upłynął od daty rozpoczęcia działalności przez KZGW do ostatniej (ze stycznia 2011 r.) nowelizacji art. 90 ust. 1 pkt 2 stanowił wystarczający czas na przygotowanie przedmiotowego projektu. Jego przygotowanie ułatwiłoby także sporządzenie opracowań wymaganych znowelizowanym art. 90 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego, zobowiązującym Prezesa KZGW od dnia 18 marca 2011 r. m.in. do przygotowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy. Powodem niesporządzenia projektu planu ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy, było m.in. nieprzygotowanie studiów ochrony przeciwpowodziowej obejmujących obszar Polski.

W odniesieniu do przedsięwzięć (zadań) inwestycyjnych i modernizacyjnych wykazanych w ustawie o ustanowieniu Programu oraz wysokości przypisanych im planowa-

nych rocznych nakładów dla całego okresu jego realizacji, skontrolowane jednostki nie sporządzały wieloletnich uszczegółowionych planów i harmonogramów rzeczowo-finansowych, do czego również obligowały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Do przygotowania planów finansowo-rzeczowych oraz harmonogramu działań podejmowanych w ramach Programu, upoważniony był Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006 – zgodnie § 2 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 r.¹⁶⁾ wydanego w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006.

Za nierzetelne należy uznać nieopracowanie i niewdrożenie formalnej procedury selekcji i akceptacji zgłaszanych do Programu zadań i ustalania kolejności ich dofinansowania (określenia priorytetów). Brak takich rozwiązań skutkowało tym, że typowanie poszczególnych przedsięwzięć do dofinansowania w kolejnych latach było mało przejrzyste, miało charakter uznaniowy i doraźny. W konsekwencji realizacja Programu odbywała się głównie w oparciu o coroczne propozycje zadań inwestycyjnych nadsyłanych przez jednostki wdrażające Program. Stosowany w praktyce system planowania krótkoterminowego (jednorocznego na potrzeby budżetu) nie sprzyjał utrzymaniu dynamiki realizacji Programu, nie zapobiegał zgłaszaniu i następnie wykonywaniu zadań niekwalifikujących się do finansowania z dotacji celowej budżetu państwa lub mało przydatnych dla podniesienia stanu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

¹⁵⁾ Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej działa na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229) oraz statutu nadanego rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 108, poz. 744 ze zm.). KZGW rozpoczął działalność z dniem 1 lipca 2006 r.

¹⁶⁾ Patrz przypis Nr 10.

- w Śląskim ZMiUW w Katowicach, od wykonawców robót budowlanych 3 z 5 skontrolowanych zadań wymagano sporządzania harmonogramów rzeczowo – finansowych obejmujących jedynie roczny (na dany rok budżetowy) a nie cały umowny okres realizacji zadań. W rezultacie dla umów zawartych w listopadzie i grudniu wykonawcy przedstawiali harmonogramy realizacyjne na okres jedynie od 1 do 36 dni.

Wydłużone uzgadnianie i kwalifikacja zadań planowanych do wykonania w roku kalendarzowym, przekładały się na późniejsze przyznawanie i uruchamianie środków finansowych, co skutkowało opóźnieniami w przygotowaniu inwestycji (sporządzaniu dokumentacji projektowej, uzyskiwaniu wymaganych decyzji administracyjnych, dokonywaniu wyboru wykonawcy) oraz rozpoczynaniu robót budowlanych w niekorzystnych dla ich prowadzenia warunkach atmosferycznych (na początku lub końcu roku kalendarzowego), koncentracją wydatków w ostatnich miesiącach roku budżetowego, a także niepełnym wykorzystaniem przyznaczonych środków (co miało miejsce w dwóch skontrolowanych jednostkach).

- Śląski ZMiUW w Katowicach, mimo że w badanym okresie otrzymywał mniejsze środki finansowe od zgłaszanych potrzeb, to nie zapewnił w latach 2009-2010 pełnego ich wykorzystania. W IV kw. 2009 r. i w IV kw. 2010 r. złożono bowiem wnioski o zmniejszenie planów wydatków inwestycyjnych, odpowiednio: o 43,4 % (o 1.600 tys. zł) i o 28,9 % (o 1.790 tys. zł), z powodu m.in. zakłóceń w rozpoczęciu i realizacji robót dotyczących zadań „Budowa lewostronnego obwałowania rzeki Odry w Gm. Rudnik – etap III” i „Budowa

suchego zbiornika w miejscowości Krzanowice”.¹⁷⁾ Przyczynami zakłóceń były opóźnienia w uzyskiwaniu stosownych decyzji i uzgodnień dokumentacji technicznej z powodu protestów i odwołań, wydłużenie procesu konsultacji założeń z RZGW, opóźnienia w przeprowadzaniu procedur wyboru wykonawców robót, podejmowanie robót budowlanych w niekorzystnym okresie dla ich prowadzenia.

- Wojewódzki ZMiUW w Łodzi na realizację trzech zadań dofinansowanych środkami z rezerwy celowej budżetu państwa wydatkował w badanym okresie łącznie 16.699 tys. zł, tj. 80% zaplanowanych w budżecie Województwa wydatków na ten cel. Niewykorzystane środki pochodzące z rezerwy celowej w łącznej kwocie 496 tys. zł, zwrócone zostały na rachunek bankowy Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, a niewykorzystana dotacja Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska przesunięta została na lata 2011-2012. Powodem niewykonania planowanych wydatków inwestycyjnych były m.in.: nieuregulowane stany prawne gruntów, niesprzyjające warunki pogodowe wykonywania robót oraz niewłaściwe szacowanie kosztów realizacji zadań inwestycyjnych.

Pozytywnie natomiast ocenić należy fakt, iż w 2010 r. procedura planowania zadań została częściowo skrócona poprzez ustalenie ich klasyfikacji budżetowej (część, dział, rozdział, paragraf) przed wydaniem przez Pełnomocnika promes, a nie jak to było w latach 2007-2009 – dopiero po ich wydaniu. Pozwoliło to Pełnomocnikowi

¹⁷⁾ Uzyskanie pozwolenia na budowę 8 grudnia 2009 r., zawarcie umowy z wykonawcą na realizację robót 30 grudnia 2009 r., podjęcie rzeczowej realizacji zadania w styczniu 2010 r.

na wystąpienie do Ministra Finansów o uruchomienie środków na realizację Programu już w dniu 8 lutego 2010 r., podczas gdy np. w 2008 r. – mógł to uczynić dopiero 15 kwietnia.

Skutki i zagrożenia

Brak projektu planu ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, uwzględniającego podział na obszary dorzeczy, uniemożliwiało zbudowanie w tej skali optymalnej koncepcji, strategii tworzenia oraz zasad działania systemu ochrony przeciwpowodziowej oraz na określenie w nim roli, funkcji i znaczenia Programu dla Odry – 2006., co z kolei nie pozwalało na w pełni skuteczne i rzetelne zarządzanie ryzykiem i ochroną przeciwpowodziową, zaproponowanie właściwych i efektywnych rozwiązań w tym zakresie, m.in. na zaplanowanie wykonania wszystkich koniecznych bądź pożądaných zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych, remontowych budowli przeciwpowodziowych¹⁸⁾ i urządzeń wodnych¹⁹⁾ oraz zadań z zakresu regulacji koryt cieków naturalnych (regulacji wód).

Brak szczegółowych wieloletnich planów i harmonogramów realizacyjnych Programu nie pozwalał na całościowy ogląd i koordynację realizowanych i planowanych do realizacji zadań pod względem ich kompletności, znaczenia, charakteru, wzajemnych powiązań i zależności, pożądanę kolejności wykonywania. Nieopracowanie i niewdrożenie formalnej procedury

selekcji i akceptacji zgłaszanych do Programu zadań oraz ustalania kolejności ich dofinansowania skutkowało natomiast dowolnością w zakresie kwalifikowania zadań do realizacji.

3.2.2 Finansowe i rzeczowe zaawansowanie Programu ze szczególnym uwzględnieniem zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych mających wpływ na poprawę bezpieczeństwa powodziowego

Oceny

NIK negatywnie ocenia stopień finansowego i rzeczowego zaawansowania Programu w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych związanych z poprawą bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

Ustalania

Z końcem 2010 r. upłynęło 9 lat (60 %) okresu realizacji Programu (planowanego do zakończenia w 2016 r.). Jego zaawansowanie finansowe było jednak nieproporcjonalne do upływu czasu ponieważ wyniosło jedynie (z wyłączeniem oczyszczalni ścieków) 36,0%. W okresie 2002-2010 wydatkowano tylko 1.974.609,6 tys. zł, tj. 46,4% środków planowanych w Programie na ten okres na ochronę przeciwpowodziową, a po uwzględnieniu wskaźnika wzrostu cen wykonanie to było jeszcze niższe, tj. 37,3%.

I tak w 2007 r. wykonano tylko 49,1% planu na ten rok (wydatkowano 253.420,4 tys. zł), w 2008 r. – 43,9% (wydatkowano 234.356,5 tys. zł), w 2009 r. – 52,1% (wydatkowano 244.134,9 tys. zł)

¹⁸⁾ W szczególności zbiorników przeciwpowodziowych, polderów zalewowych, kanałów ulgi, wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.

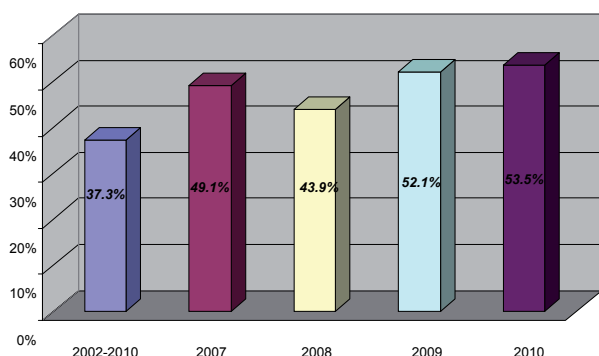
¹⁹⁾ Jak np. budowli piętrzących, upustowych, przeciwpowodziowych i regulacyjnych, kanałów, rowów, stopni wodnych, murów oporowych, bulwarów, nabrzeży.

i w 2010 r. – 53,5%²⁰⁾ planu (wydatkowano 254.142,9 tys. zł).

W kompetencji „Lasy” stanowiącym uzupełnienie zadań Programu związanych z ochroną przeciwpowodziową Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych w badanym okresie w ramach otrzymanej dotacji celowej na realizację Programu wydatkowała łącznie tylko 4.705,9 tys. zł, tj. 1,6 % nakładów przeznaczonych na ten komponent w całym okresie jego realizacji²¹⁾.

Wskaźniki wykonania planu finansowego Programu za cały badany okres i w poszczególnych latach przedstawione zostały na wykresie nr 2.

Wykres nr 2.



Niskie zaawansowanie rzeczowo-finansowe Programu wynikało przede wszystkim z nierozpoczęcia lub nieterminowej realizacji najważniejszych i największych zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych. Dodatkowo finansowanie Programu z rezerwy celowej rozpoczęte zostało z rocznym opóźnieniem. Do innych przyczyn opóźnień w realizacji Programu zaliczyć należy długotrwałe

pozyskiwanie gruntów, sporządzanie lub aktualizowanie dokumentacji projektowej, uzyskiwanie wymaganych uzgodnień i decyzji w szczególności środowiskowych, a także zmiany prawa i zmiany inwestora. W odniesieniu do wyszczególnionych przedsięwzięć inwestycyjnych i modernizacyjnych Programu do końca 2010 r. nie rozpoczęto m.in. robót budowlanych w ramach zadań kluczowych z punktu widzenia podniesienia skuteczności ochrony przeciwpowodziowej takich jak: Budowa Zbiorników Racibórz, Wielowieś Klasztorna i Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego, Budowa jazu Ujście Nysy.

Z opóźnieniami, nawet kilkuletnimi w stosunku do pierwotnych założeń, rozpoczęto bądź realizowano m.in. zadania na rzece Ścinawce; zadania dot. ochrony bezpośredniej od powodzi Kłodzka i Słubic, naprawy i modernizacji wałów w dorzeczu Odry wraz z Wartą, modernizacji systemów suchych zbiorników przeciwpowodziowych w dorzeczu Nysy Kłodzkiej, Kaczawy i Bobru. Opóźnienia w realizacji zadań należących do Programu wynikały również z faktu, iż ze środków na niego przeznaczonych, realizowano przedsięwzięcia inne (roboty remontowe, konserwacyjne i z zakresu bieżącego utrzymania) niż inwestycyjne i modernizacyjne wymienione w ustawie o ustanowieniu Programu (o czym szerzej w dalszej części niniejszej Informacji).

W szczególności na 31 zadań i przedsięwzięć wymienionych w Programie do końca 2010 r. powinno być zakończonych 13, gdy tymczasem zrealizowanych zostało tylko 6. W przypadku dalszych 17 zadań, które zgodnie z ustawą powinny zostać rozpoczęte do 2010 r. – żadne nie było realizowane zgodnie z planem. Natomiast jedno zadanie planowano rozpocząć w 2012 r.

²⁰⁾ Wyliczenia zaawansowania dokonano przy uwzględnieniu wskaźnika wzrostu cen.

²¹⁾ Według zał. Nr 1 do ustawy o ustanowieniu Programu już w pierwszym 2002 r. jego finansowania zakładano poniesienie nakładów w kompetencji Lasy w wysokości 5,9 mln zł, a począwszy od 2006 r. do 2016 r. corocznie w wysokości po 23,1 mln zł.

Nieterminowa realizacja zadań objętych Programem miała miejsce w 6 z 12 skontrolowanych regionalnych zarządach gospodarki wodnej i wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeń wodnych.

- w Dolnośląskim ZMiUW we Wrocławiu 6 spośród 11 zadań realizowanych w ramach przedsięwzięcia pn „naprawa i modernizacja wałów w dorzeczu Odry wraz z Wartą”, nie zostało zakończonych, pomimo że powinno to nastąpić jeszcze w 2008 r. Z kolei zadania pn. Grobla – budowa zbiornika na rzece Nysa Mała gm. Paszowice oraz Pielgrzymka – budowa zbiornika na rzece Skóra, które powinny zostać zakończone w 2012 r., na koniec 2010 r. znajdowały się dopiero na etapie przygotowania dokumentacji ze stanem zaawansowania odpowiednio na poziomie 15 % i 32%.
- Śląski ZMiUW w Katowicach do końca 2010 r. zrealizował 9 z 22 zadań, które miały być zakończone w latach 2008-2010. Dalsze trzy zadania były w trakcie wykonywania robót budowlanych (ich zaawansowanie wynosiło od 5% do 40 %), a realizacji rzeczowej pozostałych 10 zadań jeszcze nie podjęto. Przyczyną tego stanu było niewystarczające finansowanie realizowanych zadań ale również niezyskanie pozwoleń na budowę warunkujących m.in. rozpoczęcie procedur pozyskiwania środków finansowych oraz wszczęcie procedur wyboru wykonawców robót.
- w RZGW we Wrocławiu z 9 przedsięwzięć, przewidywanych do zakończenia do końca 2010 r. zrealizowano tylko 4. Zadania niezakończone dotyczyły przedsięwzięć na rzece Ścinawka i w zakresie ochrony bezpośredniej miasta Kłodzka, budowy

stopnia wodnego Malczyce, budowy jazu Chróścice i zadań związanych z naprawą i modernizacją wałów w dorzeczu Odry wraz z Wartą. Na koniec 2010 r. zaawansowanie rzeczowe budowy stopnia wodnego Malczyce wynosiło 61%, a pozostałych rozpoczętych i realizowanych od 0,5% (Ochrona Wrocławia od powodzi) do 20% (Prace modernizacyjne w dolinie Nysy Kłodzkiej od Zbiornika Nysa do Skorogoszczy). W ogóle nie rozpoczęto jeszcze budowy jazu Ujście Nysy, pomimo że termin rozpoczęcia jego realizacji planowany był na 2008 r. Jako przyczynę podawano brak zabezpieczenia wystarczających środków finansowych z budżetu państwa. Jednakże kontrola wykazała, że RZGW w ogóle nie zgłaszał realizacji tego zadania do projektów budżetu państwa inwestycji wieloletnich na lata 2007-2010.

Niżej – dokumentacja fotograficzna budowanego stopnia wodnego Malczyce, którego zakończenie planowane było w Programie na 2009 r.

Zdjęcie nr 1.
Stan realizacji stopnia wodnego Malczyce
w I kw 2011 r.



Zdjęcie nr 2.
Stan realizacji stopnia wodnego Malczyce
w I kw 2011 r.



Źródło: NIK

W 6 z 15 skontrolowanych jednostek stwierdzono niewykorzystywanie lub dezaktualizację sporządzonych analiz, opracowań, dokumentacji oraz wydanych decyzji administracyjnych.

- w Śląskim ZMiUW w Katowicach, utraciły moc wydane w 2008 r. pozwolenia wodnoprawne dla zadań „Regulacja koryta ciekłu Krasna w km 0+700 – 3+000 w m. Cieszyn w Gm. Cieszyn” i „Odbudowa koryta ciekłu Ornontowickiego w km 0 +780 – 5+915 wraz z przebudową przepustów Ornontowice i Gierałtowiec” (dla pierwszego zadania również decyzja w sprawie wycinki drzew), co spowodowało konieczność ich ponownego uzyskiwania.
- RZGW w Poznaniu na dokumentację Zbiornika Wielowieś-Klasztorna zaprojektowanego m.in. w celu ochrony miasta Kalisza przed powodzią (projekty budowlane, projekty wykonawcze, raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, program osłony hydrologiczno-meteorologicznej, operat wodnoprawny itd.), która się dezaktualizowała wydatkował w latach 2002-2004 z rezerwy celo-

wej 2.749,9 tys. zł. W 2007 r. w związku z umieszczeniem zadania na liście Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013, na aktualizację tej dokumentacji wydatkowano jeszcze 302 tys. zł ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W lutym 2008 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podało do publicznej wiadomości zweryfikowaną listę projektów indywidualnych realizowanych w ramach ww. Programu, na której nie znalazła się Budowa Zbiornika Wielowieś-Klasztorna. W konsekwencji wykonana zaktualizowana dokumentacja ponownie utraciła swoją ważność,

- realizacja Zbiornika Wodnego Kamieniec Ząbkowicki którego ukończenie planowano w ustawie o ustanowieniu Programu na 2012 r. nie została jeszcze fizycznie rozpoczęta (rozważane jest nawet odstąpienie od tej inwestycji). Brak wiążących decyzji w tym zakresie spowodował, że niewykorzystana była wykonana dokumentacja projektowo-kosztorysowa tego zadania, na którą wydatkowano 18.612 tys. zł. W czerwcu 2010 r. dokumentacja ta przekazana została przez Pełnomocnika Rządu do RZGW we Wrocławiu i przyjęta przez tą jednostkę jako „opracowanie archiwalne”. Nieprawidłowości związane z opracowaniem dokumentacji są przedmiotem postępowania sądowego, będącego efektem poprzedniej kontroli NIK w tym zakresie,
- nie były wykorzystywane do przeprowadzenia inwestycji sporządzone przez Pełnomocnika Rządu jeszcze przed 2007 r. studia wykonalności dla zbiorników: Rzymówka na rzece Kaczawa, Grobla na rzece Nysa Mała, Pielgrzymka na rzece Skora, – na któ-

re wydatkowano 902,8 tys. zł; Długomosty na rzece Widawie – wydatkowano 131,8 tys. zł; Chwalimierz (zbiornik retencyjny) na rzece Średzka Woda – wydatkowano 134,2 tys. zł; Kostrzyca na rzece Jedlicy – wydatkowano 94 tys. zł; Mirsk w dolinie Czarnego Potoku – wydatkowano 112,2 tys. zł.

W 3 (z 12) skontrolowanych regionalnych zarządach gospodarki wodnej i wojewódzkich zarządach melioracji i urzędzeń wodnych stwierdzono nierzetelne rozeznanie potrzeb inwestycyjnych i przygotowywanie zadań do realizacji.

- w Wojewódzkim ZMiUW w Łodzi niewłaściwe oszacowano (zawyżono) koszty zadań „Dolina Warty IV” i „Dolina Warty V”, które były wyższe odpowiednio o: 3.026 tys. zł i 2.137 tys. zł od faktycznie poniesionych wydatków (2.706 tys. zł i 1.863 tys. zł). Zawyżono także potrzeby inwestycyjne związane z modernizacją wału przeciwpowodziowego o długości 2,9 km (zadanie „Dolina Warty V”), po którego zaprojektowaniu podjęto decyzję o ograniczeniu robót o 350 metrów, uznając, że naturalne wypiętrzenie terenu do wysokości projektowanego wału w pełni zabezpiecza przyległe tereny przed wielką wodą. Przyczyną powyższych rozbieżności wg wyjaśnienia Dyrektora ZMiUW, był m.in. brak właściwych zapisów w ewidencji ilościowej wałów.
- w Śląskim ZMiUW w Katowicach „Odbudowa koryta cieku Stoła” w km 0+400-4+6ch 00 – dł. 4,2 km ” (planowana do realizacji w latach 2006-2008) opóźniona była z powodu braku pozwolenia na budowę, wskutek niewyegzekwowania przez blisko 4 lata (do marca 2011 r.) od wykonawcy kompletnej dokumentacji projektowej.

Nielegalne lub nierzetelne prowadzenie i dokumentowanie robót budowlanych oraz dokonywanie odbiorów zrealizowanych zadań miało miejsce w 6 z 12 skontrolowanych regionalnych zarządach gospodarki wodnej i wojewódzkich zarządach melioracji i urzędzeń wodnych.

- RZGW w Poznaniu nie wystąpił – pomimo wymogu określonego art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²²⁾ – o pozwolenie do wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie w 2008 r. i 2010 r. prac konserwatorskich i remontowych na Jazie Rypinkowskim na rzece Prośnie w Kaliszu. W konsekwencji RZGW dla tego zadania nie wystąpił także przed rozpoczęciem prac do właściwego organu o wydanie pozwolenia na budowę, wymaganego art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków.
- Śląski ZMiUW w Katowicach zgłosił Śląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Katowicach zamiar rozpoczęcia robót budowlanych w ramach zadania „Budowa lewostronnego obwałowania rzeki Odry – etap III” w gm. Rudnik dopiero w dniu ich podjęcia, gdy zgodnie z art. 41 ust 4 Prawa budowlanego, powinien był to uczynić co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem. W dzienniku budowy nie odnotowano faktu rozpoczęcia robót a na części stron dziennika budowy pozostawiono puste miejsca umożliwiające dokonywanie w nim późniejszych wpisów. Nieprawidłowości w prowadzeniu dziennika budowy stwierdzono także w przypadku zadania

²²⁾ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

„Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego w miejscowości Krzanowice”.

- *w Wojewódzkim ZMiUW w Łodzi umowę na pełnienie nadzoru inwestorskiego nad robotami elektroenergetycznymi realizowanymi przy budowie zadania „Zbiornik Smardzew” zawarto dopiero w dniu 10 grudnia 2010 r., tj. po ich wykonaniu i odebraniu przez inspektora nadzoru inwestorskiego nieposiadającego wymaganych uprawnień. Dodatkowo dziennik budowy nie zawierał wpisów o prowadzeniu robót elektroenergetycznych oraz ich zgłoszeniu do odbioru. Nieprawidłowości te były podstawą skierowania przez Delegaturę NIK w Łodzi do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sieradzu zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia.*

Wały przeciwpowodziowe znajdowały się w zarządzie/administracji 10 z 12 skontrolowanych regionalnych zarządów gospodarki wodnej i wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych. U wszystkich z nich występowały obwałowania w złym stanie technicznym i w stanie mogącym zagrażać lub zagrażającym bezpieczeństwu życia lub zdrowia ludzkiego, mienia bądź środowiska, przy czym czterech zarządców nie posiadało pełnego rozeznania w tej kwestii, gdyż nie przeprowadzało – z wymaganą prawem budowlanym (częstotliwością i zakresem) – okresowych kontroli pięcioletnich tych obiektów²³⁾. Z analizy dokumentacji dotyczącej 3.541,2 km wałów wynikało, że w niedostatecznym stanie technicznym znajdowało się 1.233,0 km (34,8%), w stanie mogącym

zagrażać bezpieczeństwu było 1047,1 km (29,6%) obwałowań, a w stanie zagrażającym bezpieczeństwu – 576,2 km (16,3%) wałów. Podstawową przyczyną utrzymywania wałów przeciwpowodziowych w złym stanie technicznym i stanie zagrażającym bezpieczeństwu, były ograniczone środki, jakie ich zarządcy/administratorzy otrzymywali na działalność statutową – w tym na bieżące utrzymanie obiektów i urządzeń.

- *na dzień 31 grudnia 2010 r. w administrowaniu Dolnośląskiego ZMiUW we Wrocławiu znajdowało się 1.333,2 km wałów przeciwpowodziowych, z czego 1.023,9 km obwałowań (77%) stwarzało lub mogło stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa, mianowicie: stan zagrażający bezpieczeństwu dotyczył 252,1 km obwałowań (24,6%), natomiast stan mogący zagrażać 771,7 km obwałowań (75,4%). W odniesieniu do 158,4 km obwałowań (11,9% ogółu) DZMiUW nie przeprowadził 5 letnich kontroli okresowych.*
- *na koniec 2010 r. w administrowaniu Wojewódzkiego ZMiUW w Opolu było 372,03 km wałów przeciwpowodziowych, z tego na długości 104,93 km (28,2%) w stanie technicznym niedostatecznym, na 60,33 km (16,3%) występował stan mogący zagrażać bezpieczeństwu, a na 30,8 km (8,3%) – stan zagrażający bezpieczeństwu. Mimo tego jednostka w badanym okresie w ramach Programu realizowała także zadania inwestycyjne na obwałowaniach o długości 18,24 km (4,9%), których stan nie zagrażał bezpieczeństwu. Jednocześnie WZMiUW nie wykonał obowiązku przeprowadzania co najmniej raz na 5 lat kontroli okresowych obwałowań na długości 311,80 km (83,8%). Przy-*

²³⁾ Polegających m.in. na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, jego estetyki i otoczenia.

czyną tego stanu był jak wyjaśniano brak środków finansowych. Środki jakie WZMiUW otrzymywał na utrzymanie urządzeń melioracji podstawowych, w tym wałów przeciwpowodziowych stanowiły od 17 % (w 2009 r.) do 11% (w 2010 r.) kwot wynikających z rozpoznanych i uzasadnionych potrzeb przez tę jednostkę.

- łączna długość wałów przeciwpowodziowych zarządzanych przez Zachodniopomorski ZMiUW w Szczecinie wynosiła 495,22 km. W niedostatecznym stanie technicznym znajdowało się 166, 58 km wałów, tj. 33,6%), w stanie technicznym mogącym zagrazać bezpieczeństwu było 18,57 km (3,5%), a 7,09 km (1,4%) było w stanie zagrażającym bezpieczeństwu. W okresie objętym kontrolą planowano wykonanie robót przy 49,47 km wałów, do końca 2010 r. zrealizowano prace na 37,61 km.

Skutki i zagrożenia

Niskie zaawansowanie rzeczowo-finansowe Programu zagraża jego terminowej i pełnej realizacji oraz osiągnięciu założonych w nim celów. Odkłada także w czasie radykalną poprawę stanu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w dorzeczu Odry, zwiększając ryzyko wystąpienia i skutków kolejnych powodzi.

Opóźnienia w realizacji zadań Programu skutkowały (bądź zagrażały) niewykorzystywaniem lub dezaktualizacją sporządzonych analiz, opracowań, dokumentacji oraz wydanych decyzji administracyjnych. Powodowało to konieczność wykonania nowej dokumentacji i ponoszenia na ten cel dodatkowych kosztów, zatem było działaniem niegospodarnym.

Nierzetelne rozeznanie potrzeb inwestycyjnych i przygotowywanie zadań do realizacji skutkowało opóźnieniami w ich wykonaniu, ponoszeniem dodatkowych kosztów, częściową rezygnacją z zaplanowanego zakresu rzeczowego. Zły stan techniczny wałów przeciwpowodziowych zagrażał bezpieczeństwu ludzi, zwierząt, mienia, a brak wymaganych przeglądów ich stanu technicznego pozbawiał zarządców, administratorów obwałowań pełnego rozeznania o ich rzeczywistym stanie użyteczności i potrzebach remontowych i tym samym ograniczał możliwość adekwatnego reagowania na zagrożenia.

Realizacja Programu dla Odry – 2006 w części objętej Projektem Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry

Oceny

NIK negatywnie ocenia stan zaawansowania rzeczowo – finansowego *Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry* rozpoczętego w II połowie 2007²⁴⁾ r. NIK bez zastrzeżeń opiniuje natomiast sprawozdanie finansowe z realizacji *Projektu* za 2010 r.

Ustalenia

Na realizację *Projektu* przewidziano 505,0 mln euro, na co pozyskane zostały m.in. środki w postaci pożyczki z Banku Światowego i kredytu z Banku Rozwoju Rady Europy (345,0 mln euro²⁵⁾). Realizacja *Projektu* określona została w czterech podstawowych komponentach, z których

²⁴⁾ Uzyskanie środków z międzynarodowych instytucji finansowych.

²⁵⁾ Środki pochodzić będą ponadto z budżetu państwa – 30 mln euro i ze środków Unii Europejskiej – 130,0 mln euro.

pierwsze dwa mają kluczowe znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa powodziowego w dorzeczu Odry, tj.: **A** – Budowa Suchego Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz, **B** – Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego²⁶⁾. Zakończenie Projektu ustalono na 31 maja 2014 r., a jego zamknięcie na 30 listopada 2014 r.

Tymczasem po upływie 50,6% czasu przewidzianego na realizację Projektu w umowie pożyczki zawartej z BŚ (42 miesiące z planowanych 83), wydatkowano na jego wykonanie 74.152,7 tys. zł, tj. zaledwie 2,8% planowanych wydatków (2.611.178,2 tys. zł)²⁷⁾. Wynikało to przede wszystkim z faktu, iż do końca 2010 r. nie rozpoczęto jeszcze robót budowlanych na zadaniach inwestycyjnych komponentów A i B. W sytuacji, gdy wydatki na *Projekt* koncentrowały się na usługach konsultantów (*np. w 2010 r. koszty usług konsultingowych wynoszące 18.703,3 tys. zł, stanowiły 67,5% poniesionych wydatków*), a nie na płatnościach za roboty budowlane, strona polska pokrywała koszty obsługi zaciągniętego kredytu/pożyczki, które za 2010 r. wyniosły 2.313,2 tys. zł (z tego: Bank Światowy – 1.837,7 tys. zł, w tym opłata za gotowość 1.259,1 tys. zł i Bank Rozwoju Rady Europy 475,5 tys. zł). Realizacja newralgicznych zadań wynikających z *Projektu* przez skontrolowane jednostki wdrożeniowe obciążona była nieprawidłowościami rzutującymi na nieterminową realizację przypisanych im przedsięwzięć inwestycyjnych, mianowicie:

- 1) RZGW w Gliwicach nie rozpoczął realizacji robót budowlanych na zadaniu

„*Budowa suchego Zbiornika Racibórz*” (o pojemności 185 mln m³), planowanym pierwotnie do zakończenia w 2011 r., którego efekty mają kluczowe znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa powodziowego m.in. miast: Racibórz, Koźle, Opole i Wrocław.

Nie uzyskano także praw do 8,6% nieruchomości gruntowych niezbędnych do realizacji obiektów inżynierskich. W rezultacie do końca 2010 r. na realizację Zbiornika Racibórz wydatkowano 97,8 mln zł, tj. zaledwie 5,7% środków planowanych do poniesienia według „*Studium Wykonalności zbiornika Racibórz Dolny*” z III kw. 2010 r. Sporządzony przez BKPOPDO we Wrocławiu Raport Kwartalny – Raport Roczny (stan na 31 grudnia 2010 r.) z realizacji Projektu, wykonanie robót przygotowawczych i organizację placu budowy Zbiornika Racibórz przewiduje dopiero z końcem 2011 r., natomiast rozpoczęcie zasadniczych robót budowlanych z początkiem sezonu budowlanego 2012 r.

Zasadniczą przyczyną opóźnień i przeszkodą w realizacji tego zadania było nieuzyskanie praw autorskich do dotychczas opracowanej dokumentacji projektowej oraz nierealizowanie lub nieterminowe wykonywanie zadań przez zatrudnionego Konsultanta Wsparcia Technicznego. Wskutek tego zlecenie aktualizacji dokumentacji projektowej Zbiornika Racibórz, warunkującej złożenie wniosku o pozwolenia na budowę, nastąpiło dopiero w grudniu 2010 r., przy czym RZGW udzielając tego zamówienia nie dysponował środkami finansowymi na pełną zapłatę dla wykonawcy.

²⁶⁾ Składa się nań m.in. linia brzegowa rzek w mieście o łącznej długości ponad 240 km.

²⁷⁾ Zgodnie z zatwierdzonym przez Komitet Sterujący w dniu 2 czerwca 2009 r. Planem finansowym realizacji Projektu.

- 2) Dolnośląski ZMiUW we Wrocławiu do końca 2010 r. nie rozpoczął jeszcze robót budowlanych związanych z poprawą i modernizacją obwałowań na rzece Odrze i przebudową kanału przeciwpowodziowego w dolinie Widawy. Głównym powodem opóźnień było nieterminowe wykonywanie zadań przez Konsultanta Wsparcia Technicznego, z którym DZMiUW zawarł umowę na świadczenie usług konsultingowych. Odnosiło się to m.in. do braku lub opóźnień w: złożeniu raportu oddziaływania inwestycji na środowisko, uzyskaniu ostatecznych decyzji środowiskowych, opracowaniu studiów wykonalności. DZMiUW podjął działania dla lepszej mobilizacji Konsultanta do realizacji przyjętych przez niego zadań, poprzez wstrzymanie mu płatności od marca do grudnia 2010 r. oraz wyegzekwowanie od niego planu działań naprawczych.
- 3) RZGW we Wrocławiu do końca 2010 r. nie rozpoczął jeszcze robót budowlanych w ramach Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego, której zakończenie przewidywano pierwotnie w 2008 r.²⁸⁾ W szczególności nie rozpoczęto prac związanych z modernizacją koryt i kanałów Odry, urządzeń przeciwpowodziowych oraz bulwarów. Zerowe było także zaawansowanie zadań w zakresie gotowości alarmowej i poprawy zarządzania powodziowego. Z powodu niewystarczającej mobilizacji zespołu zatrudnionego przez RZGW Konsultanta Wsparcia Technicznego wystąpiły opóźnienia w zakresie: pozyскиwania ostatecznych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowa-

nych zadań, rozpoczęcia i zakończenia prekwalfikacji wykonawców, składania i oceny ofert, zawierania umów, opracowania dokumentacji projektowej.

Niezależnie od opisanego wyżej stanu realizacji *Projektu*, zwrócenia uwagi wymaga w dalszym ciągu nierozwiązany problem likwidacji „luki finansowej” w jego finansowaniu, której istnienie dostrzeżono już sporządzając Plan finansowy *Projektu*, zatwierdzony 2 czerwca 2009 r. przez Komitet Sterujący, w którym wielkość brakujących środków oszacowano na poziomie 432,7 mln zł, tj. 101,7 mln euro. Z uwagi na to, iż wartość dotychczas planowanych środków z budżetu państwa dla całego *Projektu* (30,0 mln euro) jest wielokrotnie mniejsza niż potrzeby szacowane w ramach analiz finansowych (m.in. już gotowych studiów wykonalności) jednostek wdrożeniowych oraz że do końca realizacji *Projektu* licząc od początku 2011 r. pozostało mniej niż 3,5 roku – zachodzi konieczność podjęcia z odpowiednim wyprzedzeniem działań dla rozwiązania problemu niedoboru środków finansowych na dokończenie realizacji *Projektu* i zapewnienia ciągłości jego finansowania.

Skutki i zagrożenia

Niskie zaawansowanie rzeczowo-finansowe *Projektu* zagraża jego pełnej realizacji i osiągnięciu założonych w nim celów, stanowiąc także zagrożenie dla celów całego *Programu dla Odry-2006*. Opóźnienia i zaniechania spowodowały, że wykonane w badanym okresie przedsięwzięcia nie przyczyniły się do znaczącej poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego dorzecza Odry, w szczególności dużych miast i skupisk oraz terenów, na których powódzie są częste i o gwałtownych przebiegach (np. w Kotlinie

²⁸⁾ Rozpoczęcie robót budowlanych na tym zadaniu planowane było w grudniu 2011 r.

Kłodzkiej). Zadania zrealizowane dotychczas nie zabezpieczają przed skutkami wezbrań wód analogicznych do powodzi z lipca 1997 r. nie eliminują też całkowicie ryzyka wyrządzenia znaczących szkód przez powódź o skali takiej, jak w 2010 r., która objęła m.in. dolinę Raciborsko-Kozielską i poniżej Wrocławia w Kwiatkowicach, stan krytycznego zagrożenia wystąpił na odcinku Odry w miejscowościach Brzeg-Oława-Jelcz i we Wrocławiu, zaś poważne zagrożenie miało miejsce w Ścinawie, Malczycach i w Głogowie. Zatopione zostały miejscowości St. Górniki i St. Otok w obrębie polderu Lipki-Oława oraz część miejscowości Jelcz, a w obrębie Wrocławia podtopiona została część Kozanowa. Zagrożeniem dla realizacji *Projektu* jest także szacowana luka w jego finansowaniu, w sytuacji gdy posiadana już wiedza wskazuje, że koszty realizacji *Projektu* będą wyższe niż pierwotnie planowano, a dodatkowe środki na wykonanie zadań w nim ujętych nie zostały formalnie zapewnione.

Brak realizacji kluczowych zadań *Projektu* nie zwalnia strony polskiej z ponoszenia kosztów obsługi pożyczki i kredytu zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych łącznie za cały okres realizacji *Projektu*, tj. od 2007 r. do końca 2010 r. koszty obsługi pozyskanych środków wyniosły już 8.919,5 tys. zł., co w porównaniu do wydatków poniesionych na realizację *Projektu* w tym okresie stanowiło 12,0 %.

3.2.3 Przestrzeganie procedur udzielania zamówień publicznych

Oceny

NIK pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia realizację procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych.

Ustalenia

Zamówienia udzielane w ramach *Programu dla Odry – 2006* podlegały przepisom ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁹⁾. W 8 z 13 jednostek wystąpiły różnorakie nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych, które dotyczyły m.in. braku wykluczenia wykonawcy z postępowania w sytuacji, gdy przepisy tego wymagały; naruszenia zasad przygotowania i przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców; zamieszczania w SIWZ nieprecyzyjnych zapisów; niezachowywania należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówienia; wprowadzania nieuprawnionych zmian w składzie komisji przetargowej, nieudokumentowania wszystkich czynności realizowanych w toku postępowania. Na przykład:

- *w Śląskim ZMiUW w Katowicach naruszono przepisy art. 32 ust. 1 ustawy Pzp wskutek niedochowania należytej staranności przy ustalaniu wartości zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej zadania „Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego w miejscowości Kuźnia Raciborska”, objętego kilkoma postępowaniami. Przed wszczęciem pierwszego z nich (w maju 2009 r.), wartość zamówienia oszacowano na kwotę 240,3 tys. zł netto, natomiast trzymiesiące później (po unieważnieniu wcześniejszych postępowań, a przed uruchomieniem kolejnego), na kwotę 495,7 tys. zł netto. Osobą odpowiedzialną za ustalenie wartości tego zamówienia był Kierownik Biura Terenowego ŚZMiUW*

²⁹⁾ Dz.U. 2004 Nr 19 poz. 177.

w Raciborzu. Wybór wykonawcy tego zamówienia dokonany został z naruszeniem trybu udzielania zamówień publicznych, nie nastąpiło także unieważnienie postępowania, pomimo iż tylko jedną ze złożonych ofert uznano za niepodlegającą odrzuceniu, czym naruszono art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Odpowiedzialność za powyższe działania ponosił dyrektor kontrolowanej jednostki. Z kolei w przypadku postępowania na wykonanie robót budowlanych zadania „Budowa lewostronnego obwałowania rzeki Odry – gm. Rudnik etap III” poprzez zamieszczanie w SIWZ do końca 2009 r. dodatkowego wymogu stosowania przez wykonawców stawki roboczogodziny nie niższej niż wynikającej z najniższego miesięcznego wynagrodzenia z tytułu umowy o pracę oraz odrzucanie ofert wykonawców niezgodnych z tym zapisem, naruszono wyrażoną w art. 7 ust. 1 ustawy Pzp zasadę przygotowania i przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Dodatkowo działanie takie spowodowało opóźnienie podpisania umowy na wykonanie prac i ich rozpoczęcie oraz wzrost kosztu inwestycji o 326,5 tys. zł netto. Odpowiedzialność za powyższe ponosił dyrektor i dwóch zastępców dyrektora kontrolowanej jednostki. Przedstawione nieprawidłowości ŚZMiUW w Katowicach przy udzielaniu zamówień publicznych były podstawą skierowania przez NIK dwóch zawiadomień w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- Dolnośląski ZMiUW we Wrocławiu zawarł umowę na kwotę 567,3 tys. zł brutto z podmiotem, którego oferta nie zawierała wymaganej w SIWZ informacji o doświadczeniu projektanta mającego

uczestniczyć w wykonaniu zamówienia w projektowaniu przesłon hydroizolacyjnych iniekcyjnych pionowych. Brak doświadczenia w projektowaniu ww. elementu mógł mieć wpływ na prawidłowość i skuteczność jego działania, bowiem po wykonaniu przez oferenta przedmiotu umowy nie zlikwidowano występowania nieszczelności zrealizowanego zbiornika wodnego „Krynka”. Przyczyną tego stanu było przeoczenie Komisji przetargowej.

- w Kujawsko – Pomorskim ZMiUW we Włocławku dopuszczono do udziału w postępowaniu – o udzielenie zamówienia publicznego na dokumentację techniczną dla zadania „Kształtowanie przekroju poprzecznego i podłużnego oraz układu poziomego koryta cieku Gąsawka w km 0+000-15+240 wraz z modernizacją jazów w km 12+250 i 13+240 – oferenta niespełniającego warunku wymaganego SIWZ. Oferent ten nie złożył bowiem dokumentu potwierdzającego ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności – a zatem powinien być wykluczony z postępowania o udzielenie zamówienia.

W zakresie zadań Programu dla Odry-2006, realizowanych w ramach Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej dorzecza rzeki Odry (Zbiornik Racibórz, Wrocławski Węzeł Wodny) finansowanego m.in. ze środków Banku Światowego podczas udzielania zamówień stosowano procedury tej instytucji³⁰⁾.

³⁰⁾ W umowie ustalono, iż przy udzielaniu zamówień publicznych w ramach Projektu mają zastosowanie Wytyczne Banku Światowego: „Wytyczne Realizacji Zamówień w Ramach Pożyczek MBOiR i Kredytów IDA” z maja 2004 r. i „Wytyczne: Wybór i Zatrudnianie Konsultantów przez Pożyczkobiorców Banku Światowego”.

W jednej z pięciu badanych jednostek wystąpiły dwa przypadki nieuprawnionego (bez pisemnej zgody BŚ) wyłączenia części zadań przypadających do wykonania Konsultantowi Wsparcia Technicznego. W pierwszym przypadku dotyczyło to zlecenia przez RZGW w Gliwicach, aktualizacji dokumentacji projektowej zbiornika w Raciborzu i operatu wodnoprawnego pierwotnemu wykonawcy, a w drugim – wyłączenia badań archeologicznych.

Skutki i zagrożenia

Stwierdzone nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych naruszały procedury postępowania, opóźniały realizację zadań Programu, w trzech skontrolowanych jednostkach miały wpływ na przebieg i wynik postępowania. Działania takie stwarzały sytuacje, które można byłoby uznać jako korupcyjną dowolność postępowania.

3.2.4. Wydatkowanie środków finansowych na realizację Programu i dokonywanie rozliczeń wykonanych zadań

Oceny

NIK negatywnie ocenia działania odnoszące się do sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację Programu i dokonywania rozliczeń wykonywanych zadań.

Ustalenia

Program dla Odry – 2006 z założenia jest przedsięwzięciem inwestycyjnym i modernizacyjnym, albowiem przede wszystkim na tej drodze możliwa jest radykalna i skuteczna poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w dorzeczu Odry. Tymczasem w latach 2007-2010 niezgod-

nie z założeniami Programu jednostki wdrożeniowe wykonały zadania na łączną kwotę 103,4 mln zł (30,7% ogółu wydatków z rezerwy celowej na Program w tym okresie), z tego 95,0 mln zł wydatkowano na sfinansowanie zadań w ogóle w nim nie wymienionych, głównie na zadania remontowe (zamiast inwestycyjne i modernizacyjne), zadania związane z usuwaniem skutków kolejnych powodzi po 1997 r. (co powinno być finansowane z innych źródeł), a także zadania w ramach utrzymania wód i budowli oraz bieżącej konserwacji. Strukturę omawianych wydatków przedstawiono na wykresie nr 3.

Wykres nr 3.

Prawidłowość dokonywanych wydatków w ramach Programu - lata 2007-2010



W szczególności: w 2007 r. za kwotę 25,9 mln zł realizowano 63 zadania nieuwjęte w Programie, w 2008 r. za kwotę 20,2 mln zł – 57 takich zadań, w 2009 r. za kwotę 26,6 mln – 37 zadań i w 2010 r. za kwotę 22,3 mln zł – 57 zadań. Pozostałe wydatki w kwocie 8,4 mln zł odniesione zostały wprawdzie do zadań inwestycyjnych wymienionych w Programie, jednakże w rzeczywistości posłużyły do sfinansowania remontów, a zatem zadań o charakterze w nim nieprze-

widzianym. Należy także zauważyć, iż finansowanie ze środków Programu robót polegających na przywróceniu lub odtworzeniu stanu pierwotnego istniejących budowli przeciwpowodziowych i urządzeń wodnych znajdujących się w niezadowalającym stanie technicznym powoduje wprawdzie usunięcie wieloletnich zaniedbań remontowych, nie zawsze natomiast przyczynia się do zwiększenia wartości środka trwałego³¹⁾ i znaczącej poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. I tak np.:

- *RZGW Wrocław, jeden z głównych wykonawców zadań Programu, w latach 2007-2010 ze środków nań przeznaczonych wydatkował łącznie 118,0 mln zł, a jako osiągnięte efekty w tym okresie wykazał odbudowę (odtworzenie stanu pierwotnego) 4 km wałów, przeprowadzenie regulacji cieków wodnych na jednym kilometrze oraz odbudowę – odtworzenie stanu pierwotnego regulacji cieków wodnych na długości 65,5 km. W rezultacie wartość środków trwałych wytworzonych w ramach realizacji Programu dla Odry – 2006 wyniosła w RZGW we Wrocławu*

wiu w badanym okresie ogółem jedynie 1.742,9 tys. zł, w tym 155,8 tys. zł w 2008 r. i 1.587,1 tys. zł³²⁾ w 2010 r.).

Realizowanie i finansowanie zadań niezgodnych z założeniami ustawy o ustanowieniu Programu i zasadami kwalifikowania ich do realizacji stwierdzono w przypadku 5 z 12 skontrolowanych regionalnych zarządów gospodarki wodnej i wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych.

- *RZGW we Wrocławiu na realizację zadań Programu dla Odry – 2006, wydatkował w badanym okresie w § 4270 – na zakup usług remontowych 61,3 mln zł. Zadania remontowe dotyczyły m.in.: awaryjnego remontu progu piętrzącego rzeki Kwisy w Świeradowie Zdroju, awaryjnej zabudowy wyrwy brzegowej tamą faszynowo-kamienną na rzece Kaczawie w Przymówce i na dopływach Odry, tj. na rzece Bóbr, Kaczawa i Kwisa na kwotę 10,1 mln zł. Za kwotę 5,2 mln zł zrealizowano 13 zadań związanych z usuwaniem skutków powodzi z sierpnia 2010 r. Wszystkie te zadania dotyczyły napraw awaryjnych (np. awaryjnej zabudowy lub odtworzenia zabudowy brzegowej i dennej rzeki lub koryta potoku, awaryjnego zabezpieczenia osuwisk stokowych, fragmentarycznego remontu ubezpieczeń brzegowych i dennych) RZGW w Poznaniu w latach 2007-2010 w ramach wydatków bieżących, tj. § 4270 – zakup usług remontowych oraz § 4300 – usługi pozostałe, na zadania nieinwestycyjne, dotyczące utrzymania wód i budowli zaplanowało i wydatkowało środki w wysokości 4,2 mln zł.*

³¹⁾ Zgodnie z § 4 pkt. 6 rozporządzenia RM z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (DZ.U. Nr 120, poz. 831) z dotacji celowych udzielanych z budżetu państwa na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji, mogą być finansowane koszty przebudowy, rozbudowy, nadbudowy, odbudowy, rekonstrukcji, adaptacji lub modernizacji obiektów budowlanych i innych środków trwałych, powodującej ich ulepszenie w rozumieniu przepisów o rachunkowości. Według art. 31.ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (DZ.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223) wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia, przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania jego wartość użytkową, mierzoną okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów, kosztami eksploatacji lub innymi miarami.

³²⁾ Dot. regulacji i rozbudowy koryta Potoku Lesk od km 7+260 do 9+ 525 etap I odcinek w km 8+ 915 do 9+ 525m w m. Witków Śląski.

- *Wojewódzki ZMiUW w Opolu ze środków Programu przeznaczonych na zadania inwestycyjne, kwotą 781.320 zł (3,3% środków Programu otrzymanych w badanym okresie) sfinansował sześć, tj. 18 % zadań z lat 2007-2008, których zrealizowany zakres rzeczowy obejmował roboty związane z bieżącym utrzymaniem wód i budowli. Jako przyczynę ich wykonywania Dyrektor WZMiUW wskazywał wyższą konieczność (zapobieżenie szkodom jakie mogą wywołać powodzie).*

Za działania nielegalne należy uznać przyznanie przez Pełnomocnika Rządu jednej skontrolowanej jednostce wdrożeniowej środków Programu na zadania inwestycyjne spoza dorzecza Odry oraz przyznanie środków dla podmiotu w ogóle nierealizującego zadań Programu. Dotyczyło to Śląskiego ZMiUW w Katowicach, gdzie w latach 2007-2008 niezgodnie z zasadami Programu wydatkowano 303,9 tys. zł na nieobjęte nim dwa zadania w dorzeczu Wisły oraz Starostwa Powiatowego w Częstochowie, któremu w 2010 r. przyznano środki w wysokości 151,0 tys. zł mimo, że nie było ono podmiotem realizującym zadania Programu.

Pełnomocnik Rządu niejednokrotnie informował jednostki wdrożeniowe, iż w ramach Programu mogą być finansowane jedynie przedsięwzięcia inwestycyjne i modernizacyjne, natomiast remonty i roboty tzw. utrzymaniowe powinny być finansowane w ramach wydatków bieżących realizowanych w związku z prowadzeniem działalności statutowej tych jednostek. Niemniej z różnych powodów (np. dla dokończenia zadań wcześniej rozpoczętych, niedoboru środków na konserwacje i remonty) jednostki wdrożeniowe wnioskowały o realizację zadań niekwalifi-

kujących się do finansowania ze środków Programu, a Pełnomocnik Rządu akceptował takie postępowanie, co należy ocenić jako działania nierzetelne i nielegalne³³⁾. Jako jedną z przyczyn wskazywano fakt, że przy obecnym stanie kadrowym Wydziału ds. Programu dla Odry – 2006 w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim, szczegółowa weryfikacja każdego zadania w ramach Programu nie była możliwa.

W 5 (z 12) skontrolowanych jednostkach wdrażających zadania wydatkowano i rozliczano środki na realizację zadań Programu nielegalnie, niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem postanowień umów bądź przepisów o finansach publicznych. Powyższe wskazuje, iż niedostateczny był zakres weryfikacji wydatków dokonywanych w jednostkach wdrożeniowych przez służby finansowo – księgowo i osoby odpowiedzialne za kontrolę i nadzór Programu. I tak:

- *Śląski ZMiUW w grudniu 2007 r. i grudniu 2009 r. zapłacił wykonawcom 3 zadań łącznie 1.273,8 tys. zł nie za wykonane i odebrane roboty budowlane, a za ujęte w kosztorysach ofertowych i planowane do zakupu materiały budowlane, co uzasadniano opóźnieniami w realizacji robót budowlanych. W ocenie NIK działania te, za które odpowiedzialność ponosił dyrektor kontrolowanej jednostki oraz inspektor nadzoru inwestorskiego, miały na celu uniknięcie zwrotu niewykorzystanych środków dotacji celowej do budżetu państwa i spowodowały nieuzasadnione zawyżenie ich wykorzystania w 2007 r. i 2009 r. Były także podstawą skierowania przez Dele-*

³³⁾ W badanym okresie Programem zajmowało się 3 kolejnych wojewodów dolnośląskich (Pełnomocników Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006).

gaturę NIK w Katowicach do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych – zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Ponadto w ocenie NIK działania takie stwarzały sytuacje, które należałoby uznać, jako korupcyjną dowolność postępowania.

- *Generalny Dyrektor Lasów Państwowych realizując zawartą w 2009 r. z Ministrem Środowiska umowę dotacji celowej na wykonanie prac z zakresu komponentu Lasy, w ramach „Programu dla Odry – 2006”, dwukrotnie naruszył warunki jej wykorzystania, dopuszczając m.in. po terminie umownym do: płatności 3 faktur z tytułu realizacji przez Nadleśnictwo Jugów zadania „Odbudowa pokrywy leśnej w zniszczonych lasach na obszarach górskich” w kwocie 5,4 tys. zł, co było działaniem nielegalnym i w ocenie NIK spełniało znamiona czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o czym Delegatura NIK we Wrocławiu zawiadomiła właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych.*
- *RZGW we Wrocławiu ze środków otrzymanych na inwestycje w komponencie budowlane regulacyjne i przeciwpowodziowe, sfinansował zadania niespełniające kryteriów przeznaczenia, tj. „Zakup Systemu Obsługi Procesów Inwestycyjnych Xpertis – Inwestycje – instalacja, konfiguracja i wdrożenie” na kwotę 65,9 tys. zł i „Rozbudowa Systemu Obsługi Procesów Inwestycyjnych Xpertis – inwestycje – dostawa sprzętu komputerowego” na kwotę 34,1 tys. zł. Działania takie w ocenie NIK stanowiły czyn spełniający znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienie*

w tej sprawie wobec byłego dyrektora kontrolowanej jednostki, Delegatura NIK we Wrocławiu skierowała do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

W 3 z 12 skontrolowanych jednostkach pomimo wydatkowania na zrealizowane zadania zaplanowanych środków nie osiągnięto w ogóle lub w pełni założonych efektów. Dotyczyło to w szczególności:

- *realizacji przez Dolnośląski ZMiUW we Wrocławiu inwestycji pn. „Krynka – budowa zbiornika wodnego”, na którą poniesiono nakłady w wysokości 13,9 mln zł. W ramach przeglądów dokonanych po odbiorze zadania, ujawnione zostały wady m.in., pęknięcia, zarysowania i przecieki w różnych miejscach bloku urządzeń zrzutowych. Występowały też przesiąki poniżej zapor. Wykonawca i inwestor podejmowali działania w celu ich usunięcia (m.in. za kwotę 567 tys. zł DZMiUW zlecił zaprojektowanie i wykonanie przesłony hydroizolacyjnej) niemniej nie były one skuteczne. W związku z powyższym DZMiUW w styczniu 2011 r. zlecił Politechnice Opolskiej wykonanie ekspertyzy, w zakresie ustalenia przyczyn powstawania wad oraz występowania przesiąków poniżej zapor. Do dnia zakończenia kontroli NIK zlecona ekspertyza nie została jeszcze wykonana, a zbiornik nie spełniał funkcji, dla których został wzniesiony.*
- *zakończonej w 2007 r. realizacji Zbiornika Włodzienin przez Wojewódzki ZMiUW w Opolu, na którym w związku ze stwierdzonymi w czerwcu 2008 r. w trakcie jego napełniania przesiąkami w zaporze przerwano piętrzenie wody, a od maja 2009 r. prowadzono zrzut wody ze zbior-*

nika. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie wystąpiono o pozwolenie na użytkowanie zbiornika i pomimo podejmowanych przez WZMiUW zasadnych działań (zlecenie stosownych badań, ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa zbiornika, a także opracowania projektu naprawczego) nieznana była przyczyna nieuszczelności zapory oraz zakres i wartość koniecznych robót naprawczych. Tym samym wybudowany nakładem ponad 22,5 mln zł zbiornik praktycznie był wykorzystywany co najwyżej w ograniczonym zakresie. W dniu 28 stycznia 2011 r. przeprowadzone oględziny Zbiornika Włodzienin wykazały, że był on pusty, co obrazują poniższe zdjęcia.

Zdjęcie nr 3.



Zdjęcie nr 4.



Źródło: NIK

Skutki i zagrożenia

Dokonywanie wydatków na przedsięwzięcia i zadania niezgodne z założeniami Programu zagraża terminowości jego wykonania, pełnemu osiągnięciu wyznaczonych celów oraz zmniejsza pulę środków przeznaczonych na inwestycje i modernizacje wyszczególnione w Programie. Ogranicza to uzyskanie w pełnym zakresie oczekiwanej poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w obszarze dorzecza Odry.

3.2.5 Sprawowanie koordynacji i nadzoru oraz sporządzanie sprawozdawczości z realizacji Programu

Oceny

NIK negatywnie ocenia sposób sprawowania koordynacji i nadzoru oraz pozytywnie z nieprawidłowościami sporządzanie sprawozdawczości z realizacji Programu.

Ustalenia

- 1) Koordynacja i nadzór nad przebiegiem realizacji Programu była wieloszczeblowa i z założenia powinna odbywać się na każdym poziomie jego wykonywania. W ocenie NIK, nadzór i koordynacja nad Programem na skontrolowanych szczeblach planowania, przygotowania i wdrażania zadań do realizacji były jednak niewystarczające, przy czym braki polegały na niewłaściwej organizacji nadzoru i koordynacji Programu, niesporządzaniu planów finansowo – rzeczowych i harmonogramów realizacyjnych zadań, nierzetelnego weryfikowania zadań zgłaszanych do realizacji w ramach Programu, wykonywania zadań niespełniających założeń i kry-

teriów kwalifikacyjnych Programu, nierzetelnego przygotowania, realizacji, odbioru i rozliczania zadań, braku kontroli realizacji zadań, niepoprawnego sporządzania sprawozdawczości z realizacji Programu. Poza wcześniej opisanymi w Informacji przykładami nieprawidłowości z powyższego zakresu, wskazać należy także na inne: w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej dopiero z dniem 3 marca 2009 r. wprowadzono „Zasady zarządzania projektem ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”, które określały zakres odpowiedzialności Prezesa KZGW oraz zakresy obowiązków komórek organizacyjnych KZGW w sytuacji, gdy umowy na finansowanie Projektu z Bankiem Światowym oraz Bankiem Rozwoju Rady europey zawarte zostały w maju 2007 r. Pełnomocnik Rządu w niewielkim stopniu wykorzystywał swoje uprawnienia w zakresie inicjowania (przez podmioty nadzorujące jednostki wdrożeniowe np. wojewodów, marszałków województw) kontroli przebiegu realizacji inwestycji i projektów Programu. W 2007 r. zainicjowane zostały bowiem jedynie trzy takie kontrole, w 2008 r. żadna; w 2009 r. jedna, a w 2010 r. trzy kontrole. W latach 2007–2010 odbyło się sześć posiedzeń Komitetu Sterującego Programu, w których ani razu nie uczestniczył jednak przedstawiciel Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (a następnie Ministerstwa Spraw Zagranicznych), a jedynie dwukrotnie brał w nich udział przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

- 2) Z realizacji Programu dla Odry – 2006 sporządzane były zarówno sprawozdania cząstkowe (przez jednostki w nim uczestniczące), jak również odnoszące się do realizacji całego Programu. Kontrola wykazała, że z obowiązków tych nie wywiązywano się rzetelnie. Roczne Informacje Rady Ministrów z realizacji zadań Programu za 2006 i 2007 r. przekazane zostały do Sejmu RP z opóźnieniem – odpowiednio po upływie ok. 11 i ok. 2 miesięcy w stosunku do ustalonego terminu. W Informacjach Rady Ministrów z realizacji Programu przy wyliczaniu pełnego zaangażowania finansowego budżetu państwa w jego realizacji ujmowano także środki województw samorządowych (w 2007 r. – 23,9 mln zł; w 2008 r. – 21,8 mln zł; w 2009 r. – 20,9 mln zł. Zdaniem NIK zmniejszało to rzeczywiste zaangażowanie finansowe budżetu państwa w realizację Programu i strukturę jego finansowania, w sytuacji gdy w Informacjach tych odrębnie wykazywane były środki statutowe gmin. Ponadto w składanych do Ministra Finansów rocznych sprawozdaniach Pełnomocnika Rządu (za lata 2007-2009), występowały błędy, które (jak wyjaśniano) wynikały z pomyłek pisarskich. I tak m.in.:

- *w sprawozdaniu za 2007 r. zawarto informację, iż RZGW we Wrocławiu finansował zadanie pn. „Budowle regulacyjne i przeciwpowodziowe, Roboty budowlane i dokumentacja techniczna na rzece Odrze oraz jej dorzeczu” poniesione wydatki w wysokości 15.210 tys. zł zakwalifikowano do paragrafu 6050 (wydatki inwestycyjne, w sytuacji, gdy powinny*

być one wykazane w paragrafie 4270 (remonty).

- w sprawozdaniu za 2009 r. wykazano: środki RZGW w Poznaniu w wysokości 1.448,0 tys. zł w paragrafie 6060 (zakupy inwestycyjne), w sytuacji, gdy powinny być one ujęte w paragrafie 6050; środki ZMiUW w Łodzi w wysokości 5.300 tys. zł w paragrafie 6050 zamiast w paragrafie 6510 (dotacje celowe na inwestycje i zakupy inwestycyjne); środki ZMiUW w Opolu w wysokości 6.500 tys. zł w paragrafie 6050 zamiast w paragrafie 6150 (dot. wpłat na rzecz środków specjalnych przeznaczonych na finansowanie zadań inwestycyjnych).

W przypadku pozostałych 14 skontrolowanych jednostek (oprócz Pełnomocnika Rządu), nieprawidłowości odnoszące się do sporządzanej sprawozdawczości z realizacji Programu stwierdzono w sześciu. Przykładowo:

- w ZMiUW w Łodzi dane wykazane we wszystkich sprawozdaniach z lat 2007-2010, odbiegały od stanu wynikającego z ewidencji księgowej. W sprawozdaniu za 2007 r. nie ujęto nakładów poniesionych na zadanie „Jaz Jeżew” w kwocie 160 tys. zł, oraz na zadanie „Regulacja rzeki Grabi” w kwocie 418 tys. zł. W sprawozdaniu za 2008 r., nie ujęto nakładów poniesionych na zadanie „Dolina Warty IV” w kwocie 529 tys. zł, na zadanie „Jaz Jeżew” w kwocie 241 tys. zł oraz zaniżono wydatki poniesione na zadanie „Zbiornik Smardzew” o 100 tys. zł. W sprawozdaniu za 2009 r., zawyżono wydatki poniesione na realizację zadania „Jaz Jeżew” o 426 tys. zł, natomiast w sprawozdaniu za 2010 r., na to zadanie nie ujęto nakładów poniesionych w kwocie 400 tys. zł.

Skutki i zagrożenia

Nieprawidłowości w zakresie koordynacji i nadzoru nad realizacją Programu skutkowały: niewłaściwym planowaniem zadań; naruszaniem procedur udzielania zamówień publicznych; realizacją zadań spoza Programu; nielegalnym lub nierzetelnym prowadzeniem i dokumentowaniem robót budowlanych oraz dokonywaniem ich odbiorów, opóźnieniami w wykonywaniu zadań. Skutkiem sporządzania nierzetelnej sprawozdawczości było przekazywanie błędnych danych i informacji o przebiegu realizacji Programu.

3.2.6 Wnioski

Do wszystkich 15 kierowników jednostek skontrolowanych w zakresie realizacji *Programu dla Odry – 2006*, jak i wszystkich pięciu kierowników jednostek skontrolowanych w zakresie realizacji audytu *Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry* skierowane zostały wystąpienia pokontrolne zawierające ogółem 70 wniosków pokontrolnych. W związku z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w zakresie realizacji Projektu dotyczącymi nieprzestrzegania przepisów Prawa budowlanego, skierowano dodatkowo dwa wystąpienia, tj. do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu oraz do Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, w których zawarto dwa wnioski pokontrolne.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek wnoszono w szczególności:

- do Prezesa Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie o opracowanie dokumentów dotyczących ochrony przeciwpowodziowej na terenie kraju, o których mowa w ustawie – Prawo wodne,

- do Pełnomocnika Rządu ds. Programu dla Odry – 2006 (Wojewody Dolnośląskiego) o podjęcie działań mających na celu zwiększenie stanu zaawansowania i poprawę efektywności realizacji Programu, wyeliminowanie przypadków wydatkowania środków na zadania spoza Programu i niezgodne z jego założeniami, sporządzenie wieloletniego planu i harmonogramu realizacji zadań objętych Programem,
 - do regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz wojewódzkich zarządów melioracji i urzędzeń wodnych o zmniejszenie opóźnień w realizacji Programu, właściwe rozeznanie potrzeb i przygotowywanie zadań inwestycyjnych do realizacji, wyeliminowanie nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych, wydatkowanie otrzymanych środków zgodnie z przeznaczeniem, rzetelne dokonywanie odbiorów zakończonych robót i ich rozliczanie oraz sporządzanie sprawozdawczości z realizacji Programu, a także poprawę stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych.
- 3.2.7 Realizacja wniosków**
- Do czasu sporządzenia niniejszej Informacji 28 (39%) wniosków zostało zrealizowanych, a 30 (42 %) wniosków znajdowało się w toku realizacji. W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych m.in.:
- Prezes KZGW w Warszawie przedstawił katalog i harmonogram działań zmierzających do sporządzenia wymaganych ustawą Prawo wodne opracowań i dokumentów z zakresu ochrony przeciwpowodziowej na terenie kraju.
 - Pełnomocnik Rządu ds. Programu dla Odry – 2006, poinformował o: przyjęciu zasady ograniczania realizacji zadań niespełniających założeń i celów Programu; podjęciu w porozumieniu z jednostkami wdrażającymi działania na rzecz sporządzenia wieloletniego planu i harmonogramu zadań Programu; przewidywanym zakupieniu systemu informatycznego do planowania i rozliczania zadań Programu w celu poprawy jakości i usprawnienia sporządzania kwartalnych i rocznych sprawozdań z jego realizacji.
 - W siedzibie RDLP we Wrocławiu odbyło się spotkanie Pełnomocnika Rządu ds. Programu dla Odry – 2006 z przedstawicielami Lasów Państwowych, Ministerstwa Środowiska w sprawie zaangażowania Lasów Państwowych w realizację Programu do 2016 r.
 - Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz wojewódzkich zarządów melioracji i urzędzeń wodnych poinformowali o podjęciu działań zmierzających do: przyspieszenia realizacji zadań objętych Programem i pozyskiwania dodatkowych środków zewnętrznych; przestrzegania procedur udzielania zamówień publicznych; zapewnienia rzetelnego nadzoru inwestorskiego nad realizacją i odbiorami wykonywanych robót; poprawy stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa istniejących wałów przeciwpowodziowych.

4.1 Przygotowanie i organizacja kontroli

Zagadnienia modernizacji i budowy systemów zabezpieczeń przeciwpowodziowych w dorzeczu Odry były w ostatnich latach przedmiotem trzech kontroli, przeprowadzonych przez Delegaturę NIK we Wrocławiu. Kontroli koordynowanej³⁴⁾ obejmującej okres od 27 września 2001 r.³⁵⁾ – 31 marca 2006 r. pt. „**Realizacja programu wieloletniego „Program dla Odry 2006”, szczególnie w obszarze zabezpieczenia przeciwpowodziowego**” i dwóch doraźnych pt. „**Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry w latach 2007 – 2008**” i „**Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry w 2009 r.**”, które przeprowadzone zostały w wykonaniu umowy pożyczki zawartej przez Rząd RP z Bankiem Światowym i Bankiem Rozwoju Rady Europy³⁶⁾.

Działalność w zakresie realizacji „**Programu wieloletniego „Program dla Odry 2006”, szczególnie w obszarze zabezpieczenia przeciwpowodziowego**” Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie. Program ten bowiem nie został właściwie przygotowany do realizacji, zaniechano opracowania planów i harmonogramów rzeczowo-finansowych na okres jego wykonywania, co skutkowało dowolnością w kwalifikowaniu zadań i nierzetelnością w sporządzaniu sprawozdawczości z ich realizacji. Dopiero po roku od ustanowienia Programu uruchomione zostało jego finansowanie z budżetu państwa. Środki te z założenia miały stanowić wkład budżetu państwa niezbędny dla

uruchomienia środków pozabudżetowych, lecz niejednokrotnie stanowiły jedyne źródło finansowania zadań albowiem wolno, w ograniczonym zakresie i bez widocznych efektów prowadzone były działania dla pozyskania środków na Program z pozabudżetowych źródeł. Z opóźnieniem, co do zakresu i terminów przebiegała realizacja zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych wyszczególnionych imiennie w ustawie o ustanowieniu Programu. Zweryfikowane i oszacowane przez NIK zaawansowanie Programu w latach 2002-2005 wyniosło ok. 1.400,6 mln zł, tj. 15,5 % planu na lata 2002–2016 (okres jego realizacji). Występowały też nieprawidłowości w trakcie realizacji zadań, które polegały na nieprzestrzeganiu zasad i procedur przy udzielaniu zamówień publicznych oraz wykorzystywaniu w ograniczonym zakresie części sporządzonych opracowań, programów i dokumentacji budowlanej. Przy wydatkowaniu środków publicznych stwierdzono przypadki nielegalnego ich wydatkowania na cele niezwiązane z realizacją Programu.

Wyniki kontroli audytowych realizacji zadania. „**Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry**” wykazały w latach 2007-2009 niski poziom realizacji założonych w Projekcie celów. Według stanu na koniec 2009 r., tj. mimo upływu ponad 1/3 czasu przewidzianego na realizację Projektu, jego zaawansowanie finansowe wyniosło jedynie 46.454,2 tys. zł (1,8%). Nie rozpoczęto fizycznej realizacji żadnego z przedsięwzięć składających się na *Projekt*, w tym zadań kluczowych, jak Budowa Zbiornika Racibórz i Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego. W wyniku przeprowadzonego audytu negatywnie oceniono funkcjonowanie mechanizmów systemu kontroli wewnętrznej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz stan realizacji zadań w ramach projektu.

³⁴⁾ Informacja o wynikach kontroli Nr 161/2006/P06156/LWR z lutego 2007 r.

³⁵⁾ Dzień wejścia w życie ustawy ustanawiającej Program dla Odry 2006

³⁶⁾ Wyniki audytu Nr I/09/003/LWR i Nr I/10/001/LWR

Do niniejszej kontroli wytypowano jednostki bezpośrednio związane z realizacją zadań określonych w Programie dla Odry 2006 w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, jak i nadzorujące prawidłowe ich wykonywanie. Kontrola przeprowadzona została metodyką właściwą dla kontroli wykonywania zadań (m.in. rzetelności i legalności wykonywania zadań przez jednostki sektora finansów publicznych w zakresie Programu) oraz kontroli prawidłowości (m.in. w zakresie wydania opinii na temat sprawozdania finansowego *Projektu*). Czynności kontrolne w jednostkach nadzorujących i koordynujących (KZGW, Pełnomocnik Rządu do spraw Programu – Wojewoda Dolnośląski) zostały rozpoczęte wcześniej niż w jednostkach wykonujących bezpośrednio działania operacyjne (wdrażających Program). Z uwagi na konieczność przeprowadzenia w niektórych jednostkach kontroli *Programu dla Odry – 2006* i audytu *Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry* przyjęto, iż rozpoczęcie kontroli *Projektu* nastąpi po zakończeniu kontroli jednostek kontrolowanych w zakresie Programu. Dobór losowy reprezentatywnej próby wydatków wymagającej przebadania w kontroli *Projektu* został przeprowadzony przy pomocy programu informatycznego – Pomocnik kontrolera. Założono, iż w czynnościach kontrolnych Programu uczestniczyć będzie 9 jednostek organizacyjnych NIK (jeden departament i osiem delegatur), natomiast audyt *Projektu* zostanie przeprowadzony przez Delegaturę NIK we Wrocławiu.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W jednym przypadku (Generalny Dyrektor Lasów Państwowych), do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu wniesiono zastrzeżenia do protokołu kontroli przed

jego podpisaniem. Zastrzeżenia te po ich rozpatrzeniu przez Komisję Odwoławczą zostały w całości oddalone, a uchwała tej Komisji zatwierdzona postanowieniem Prezesa NIK.

Kierownicy 3 jednostek skontrolowanych w zakresie realizacji Programu do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych złożyli zastrzeżenia do właściwych Delegatur NIK. Wszystkie zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Komisje Odwoławcze. Stanowisko Komisji Odwoławczych do zgłoszonych zastrzeżeń zostało wyrażone w podjętych przez nie uchwałach. Uchwały Komisji Odwoławczych Delegatur NIK w Szczecinie i we Wrocławiu zostały zatwierdzone postanowieniami Prezesa NIK. Uchwała Komisji Odwoławczej Delegatury NIK w Katowicach została rozpatrzona przez Komisję Rozstrzygającą. I tak zastrzeżenia wniesione do wystąpienia pokontrolnego przez:

- Dyrektora RZGW w Szczecinie i dotyczące kwestionowanych nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych zostały uwzględnione w całości,
- Dyrektora ŚZMiUW w Katowicach zostały uwzględnione w części odnoszącej się do oceny dokonania wypłat wynagrodzeń trzem wykonawcom robót budowlanych z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, o której mowa w Prawie zamówień publicznych oraz oddalone w pozostałym zakresie,
- GDLP w Warszawie zostały uwzględnione częściowo co do oceny współpracy z Pełnomocnikiem Rządu w zakresie sporządzanej sprawozdawczości i oddalone w pozostałym zakresie.

Z uwagi na charakter nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli realizacji Programu, w związku z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego przez ŚZMiUW w Katowicach (brak kontroli okre-

sowych wałów przeciwpowodziowych) oraz WZMiUW w Łodzi (niewłaściwe prowadzenie robót i dziennika budowy), skierowano dwa zawiadomienia do właściwych organów nadzoru budowlanego. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami w DGLP w Warszawie, RZGW we Wrocławiu i SZMiUW w Katowicach w wykorzystaniu i rozliczeniu otrzymanych środków budżetowych lub przy udzielaniu zamówień publicznych, do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowane zostało także sześć zawiadomień o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli ujawniono finansowe i potencjalne sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w wysokości łącznej **249.418,0 tys. zł**, w tym:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa **119.149,4 tys. zł**,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami **23.260,8 tys. zł**,
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości **107.007,8 tys. zł**.

W wyniku kontroli uzyskano dotychczas korzyści finansowe w kwocie **1.577,7 tys. zł**.

Na ujawnione **kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa** składały się:

- 111.220,0 tys. zł	- kwoty wydatkowane niezgodnie z założeniami ustawy o ustanowieniu Programu i zasadami kwalifikacji zadań do realizacji. Sfinansowano mianowicie zadania niewymienione w załącznikach do ww. ustawy oraz zadania nieinwestycyjne, głównie remontowe i utrzymaniowe wód i urządzeń wodnych;
- 7.924,0 tys. zł	- kwoty zamówień publicznych udzielonych z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, które to naruszenie miało wpływ na wybór wykonawcy.
- 5,4 tys. zł	- kwota przyznanej dotacji celowej wydatkowana z naruszeniem warunków umowy dotacji.

Na ujawnione **kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami** składały się:

- 23.260,8 tys. zł	- kwoty wydatków poniesionych na dokumentację projektową, która nie została wykonana w zakresie określonym umową, bądź właściwie spożytkowana m.in. wskutek jej dezaktualizacji.;
---------------------------	---

Na **sprawozdawcze skutki nieprawidłowości** składały się:

- 66.758,8 tys. zł	- nieprawidłowo ujmowane wielkości środków w rocznym sprawozdaniu składanym przez Prezesa Rady ministrów w Sejmie RP;
- 35.991,0 tys. zł	- nieprawidłowe przypisywanie wydatków budżetowych w sprawozdaniach składanych Ministrowi Finansów przez Pełnomocnika Rządu.
- 4.258,0 tys. zł	- kwota nieprawidłowo wykazana w sprawozdawczości budżetowej jako wydatek remontowy zamiast inwestycyjny.

Na uzyskane w wyniku kontroli dotychczasowe **korzyści finansowe** w kwocie **1.577,7 tys. zł** złożyły się oszczędności finansowe w postaci:

- 303,9 tys. zł	- kwot środków z rezerwy celowej na finansowanie Programu dla Odry 2006, wydatkowanych niezgodnie z ich przeznaczeniem i przypisanych do zwrotu;
- 1.273,8 tys. zł	- kwot nienależnie wypłaconych wykonawcom, tytułem zakupu bądź planowanego zakupu materiałów budowlanych (z naruszeniem postanowień zawartych umów) i przypisanych do zwrotu.

Wykaz podmiotów skontrolowanych przez jednostki org. NIK

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka kontrolowana	
		W zakresie Programu dla Odry 2006	W zakresie audytu Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej
1.	Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK w Warszawie	1. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	
2.	Delegatura NIK we Wrocławiu	2. Pełnomocnik Rządu ds. Programu dla Odry 2006 (Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu) 3. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu 4. Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu 5. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych w Warszawie	1. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej 2. Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu 3. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu 4. Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu 5. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach
3.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	6. Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku	
4.	Delegatura NIK w Katowicach	7. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach 8. Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach	
5.	Delegatura NIK w Łodzi	9. Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi	
6.	Delegatura NIK w Opolu	10. Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu	
7.	Delegatura NIK w Poznaniu	11. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu 12. Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu	
8.	Delegatura NIK w Szczecinie	13. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie 14. Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie	
9	Delegatura NIK w Zielonej Górze	15. Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze	

Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności

Zagadnienia związane z gospodarką wodną reguluje **ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne**³⁷⁾. Na wykonanie urządzeń wodnych, a także na wznoszenie obiektów budowlanych oraz wykonywanie innych robót wymagane jest pozwolenie wodnoprawne (zgodnie z art. 122 ust. 1 i 2), które wydaje się w drodze decyzji (art. 127 ust.1). Pozwolenie wodnoprawne wygasa, jeżeli upłynął okres, na który było wydane lub m.in. podmiot wykonujący urządzenia wodne albo inne działania wymagające pozwolenia wodnoprawnego nie rozpoczął wykonywania urządzeń wodnych w terminie 2 lat od dnia, w którym pozwolenie wodnoprawne na wykonanie tych urządzeń stało się ostateczne (art. 135). W myśl art. 21 utrzymywanie wód stanowi obowiązek ich właściciela. Zgodnie z art. 22 ust. 1 utrzymywanie śródlądowych wód powierzchniowych polega na zachowaniu lub odtworzeniu stanu ich dna lub brzegów oraz na konserwacji lub remoncie istniejących budowli regulacyjnych w celu swobodnego spływu wód oraz lodów, a także właściwych warunków korzystania z wód³⁸⁾.

Przepisy art. 26 określają, jakie czynności należą do obowiązków właścicieli wód w ramach obowiązków związanych z utrzymaniem wód. Należy do nich m.in. zapewnienie utrzymywania w należytych stanie technicznym koryt cieków naturalnych oraz kanałów, będących w ich władaniu. Utrzymywanie urządzeń wodnych polega na ich eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji (art. 64 ust.1). Według art. 67 ust. 1, 2 i 3 regulacja koryt cieków naturalnych, zwana dalej „regulacją wód”, służy poprawie warunków korzystania z wód i ochronie przeciwpowodziowej. Regulacja wód polega na podejmowaniu przedsięwzięć, których zakres wykracza poza działania związane z utrzymaniem wód, a w szczególności na kształtowaniu przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieku naturalnego. Regulacja wód powinna zapewnić dynamiczną równowagę koryta cieku naturalnego³⁹⁾.

Według działu **ustawy Prawo wodne** odnoszącego się **do ochrony przed powodzią w wersji obowiązującej do dnia 18 marca 2011 r.** ochronę przed powodzią należało prowadzić zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, a także planami ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego. Dla potrzeb planowania ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej winien sporządzić studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią (art. 79. ust. 1 i 2).

³⁷⁾ T.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

³⁸⁾ Według komentarza Zachodniego Centrum Organizacji Sp. z o.o. Zielona Góra z 2002 r. pod redakcją Iwony Kozy do ustawy Prawo wodne, do czynności najczęściej realizowanych w ramach utrzymania wód zaliczyć należy m.in.: usuwanie osypisk z koryta cieku oraz z obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią, usuwanie z koryta cieku wyrwanych drzew oraz wszelkich innych przeszkód tamujących przepływ wód, zabudowę obrywających się brzegów, plantowanie nierówności terenu i jego porządkowanie na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią, konserwację lub remont istniejących budowli regulacyjnych, lodołamanie, wycinkę drzew, krzewów i innej roślinności, która nie stanowi roślinnej zabudowy brzegów.

³⁹⁾ Zgodnie z powyższym komentarzem regulacja koryt cieków naturalnych zwana regulacją wód, z technicznego punktu widzenia, polega na takim kształtowaniu przekroju podłużnego i poprzecznego koryta rzeczno-ego oraz takim ukształtowaniu układu poziomego koryta rzeczno-ego, aby w wyniku przeprowadzonych prac osiągnąć równowagę dynamiczną tego koryta. Aby osiągnąć zamierzony cel, regulacja wód musi być prowadzona na całej długości cieku naturalnego, bądź też odcinkami, lecz na podstawie opracowań studialnych dla całego cieku. Regulacja wód nie może zatem określać doraźnych prac realizowanych na krótkich odcinkach cieków w celu ochrony jego brzegów lub zlokalizowanych w pobliżu istniejących obiektów budowlanych albo planowanych obiektów budowlanych np. celem umożliwienia realizacji przeprowadzenia przez wody obiektów mostowych, rurociągów i innych podobnych urządzeń.

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

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

Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, zwany dalej „Prezesem Krajowego Zarządu”, jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami, a w szczególności w sprawach zarządzania wodami oraz korzystania z wód (art. 89 ust.1). Zgodnie z art. 90 ust. 1 pkt 2 Prezes Krajowego Zarządu wykonując zadania określone ustawą, m.in.: zobowiązany był do opracowania projektu planu ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy.

Działalność związaną z projektowaniem i budową obiektów budowlanych normuje **ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane**⁴⁰⁾. Zgodnie z art. 3 pkt 6 poprzez „budowę” rozumie się wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Pojęcie „roboty budowlane” określa art. 3 pkt 7, który stanowi, że przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Według art. 3 pkt 8, „remontem” jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym, robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. W prawie budowlanym przyjęto zasadę, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28). Wyjątki od tej zasady wymienione zostały w art. 29 – 31 ustawy. Między innymi według art. 29 ust. 2 pkt. 1 pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na remoncie istniejących obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych, z wyjątkiem obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 34 ust. 4). Zgodnie z art. 61 pkt 1 właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2, tj. użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Według art. 62 ust. 1 obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontrolom okresowym rocznym i pięcioletnim w zakresie określonym w tym przepisie.

⁴⁰⁾ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych⁴¹⁾. W założeniach ma ułatwić wykonywanie takich obiektów. Określa szczegółowe zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz organy właściwe w tych sprawach. Pojęcie budowli przeciwpowodziowej definiuje art. 2 ustawy. Są nią w szczególności: kanały ulgi, poldery przeciwpowodziowe, stopnie wodne i zbiorniki retencyjne posiadające retencję powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe, wrota przeciwpowodziowe. Zgodnie z art. 4 ust.1 decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji wydaje wojewoda na wniosek inwestora. Zawartość wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji określa art. 6 ust. 1, a decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji art. 9 ustawy. Zgodnie z art. 9 pkt 5 a, art. 19 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 decyzja o pozwoleniu na realizację zawiera oznaczenie według katastru nieruchomości, w tym nieruchomości lub ich części, będących częścią inwestycji niezbędnych do jej realizacji, które stają się własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna, a właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu takiej nieruchomości przysługuje odszkodowanie uzgodnione z inwestorem, od odpowiednio Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego.

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia **29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴²⁾**, stosuje się ją m.in. do jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. W przypadku zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro (wartość ta obowiązuje od dnia 11 czerwca 2007 r., wcześniej było 6.000 euro) przepisów ustawy nie stosuje się – art. 4 pkt 8. Zwrócenia uwagi wymagają zapisy art. 4 pkt 1 lit. a, który wyłącza stosowanie ustawy w przypadku szczególnej procedury organizacji międzynarodowej odmiennej od określonej w ustawie (m.in. Banku Światowego). Regulacje dotyczące przygotowania zamówienia określone są w szczególności w art. 29 ust.1, art. 31 ust.1, art. 33 ust.1. Elementy jakie powinna zawierać specyfikacja istotnych warunków zamówienia określa art. 36 ust.1. Zgodnie z art. 139 ust. 2 umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba, że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej.

Zwrócenia uwagi wymagają zmiany wprowadzone do ustawy PZP ustawą z dnia 2 grudnia 2009 r. (weszła w życie po 30 dniach od ogłoszenia) o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw.⁴³⁾ Miedzy innymi precyzyjnie zdefiniowano pojęcia „postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego” oraz „usług”. Nowe brzmienie nadano działowi VI Środki ochrony prawnej, gdzie zrezygnowano z wcześniej przysługującego np. wykonawcy protestu. Skrócono terminy zakazu zawierania umowy zamówienia publicznego. Prezes UZP otrzymał prawo wystąpienia do sądu o unieważnienie umowy lub jej części na udzielenie zamówienia publicznego.

⁴¹⁾ Dz. U. z 2010 r. Nr 143, poz. 963

⁴²⁾ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁴³⁾ Dz.U. Nr 223 poz.1778 ze zm.

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁴⁾ określa m.in. zasady rachunkowości (art. 1). Według art. 31 ust. 1 wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji i powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową, mierzoną okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszonego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami.

Zgodnie z **rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa**⁴⁵⁾ ze środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji państwowych jednostek budżetowych, w tym gospodarstw pomocniczych oraz z dotacji celowych udzielanych z budżetu państwa na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, mogą być finansowane m.in. koszty przebudowy, rozbudowy, nadbudowy, odbudowy, rekonstrukcji adaptacji lub modernizacji obiektów budowlanych i innych środków trwałych, powodującej ich ulepszenie w rozumieniu przepisów o rachunkowości (§ 4 pkt 6). Realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada m.in. zaakceptowany program inwestycji, zawierający co najmniej elementy wyszczególnione w § 6. ust. 1 pkt 1, w tym np. harmonogram realizacji inwestycji, planowany łączny koszt inwestycji zwany wartością kosztorysową inwestycji (musi być aktualna) oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji. Niewykorzystane środki finansowe przyznane w ramach dotacji celowej są zwracane przez inwestora do budżetu państwa w terminie 7 dni od dnia uregulowania zobowiązań związanych z realizacją inwestycji, nie później jednak niż w terminie: 50 dni od dnia odbioru końcowego inwestycji budowlanej albo 30 dni od dnia zakończenia inwestycji innej niż inwestycja budowlana (§ 15).

W części odnoszącej się do realizacji „**Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry**” podstawowe znaczenie mają regulacje zawarte w Umowie Pożyczki 7436-POL podpisanej w dniu 11 maja 2007 r. o wartości 140,1 mln euro.

Umowa Pożyczki stanowi m. in., że:

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

⁴⁴⁾ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁴⁵⁾ Dz.U. z 2006 r. Nr 120, poz. 831 (uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r.).

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry 2006” (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1067 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r., o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2006 r.
5. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2010 r., z wyjątkiem przepisów wskazanych w art. 85 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241), które utraciły moc w późniejszych terminach.
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) – weszła w życie 11 lipca 2003 r.
8. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623).
9. Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. Nr 143, poz. 963).
10. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.),.
11. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 Nr 25, poz. 150 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 (Dz.U. Nr 31, poz. 278).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 120, poz. 831). Uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r.
18. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane gospodarki wodnej i ich usytuowanie (Dz.U. z 1997 r. Nr 21, poz. 111) – uchylone z dniem 16 czerwca 2007 r.
19. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 86, poz. 579) – weszło w życie z dniem 16 czerwca 2007 r.

20. Umowa Pożyczki numer 7436-POL (Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry) między Rzeczpospolitą Polską oraz Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju z dnia 11 maja 2007 r. (sporządzona w języku angielskim). Integralną część tej Umowy stanowi dokument Banku Światowego pt. „*Warunki Ogólne mające zastosowanie do Umów Pożyczek i Gwarancyjnych dla Pożyczek o Stałej Marży*” z dnia 1 września 1999 r. (ze zmianami wprowadzonymi do dnia 1 maja 2004 r.) oraz modyfikacjami wymienionymi w Umowie Pożyczki.
21. Umowa Kredytu zawarta dnia 11 maja 2007 r. pomiędzy Bankiem Rozwoju Rady europejskiej (CEB) a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej na współfinansowanie przez ten Bank – Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry.
22. „*Wytyczne Realizacji Zamówień w Ramach Pożyczek MBOiR i Kredytów IDA*” z maja 2004 r., ze zm. wprowadzonymi w październiku 2006 r.
23. „*Wytyczne: Wybór i Zatrudnianie Konsultantów przez Pożyczkobiorców Banku Światowego*” z maja 2004 r., ze zm. wprowadzonymi w październiku 2006 r.

Merytoryczne strony internetowe i bibliografia

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

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska,
odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka	Stanowisko, funkcja	Imię i nazwisko	Okres zajmowania stanowiska	
				Od	Do
1.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Pełnomocnik Rządu ds. Programu dla Odry 2006 (Wojewoda Dolnośląski)	Krzysztof Grzelczyk	31.12.2005	28.11.2007
			Rafał Jurkowlaniec	29.11.2007	1.12.2010
			Aleksander M. Skorupa	28.12.2010	zakończenia czynności kontrolnych
2.	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	Prezes KZGW	Mariusz Gajda	01.07.2006	19.12.2007
		Zastępca Prezesa KZGW upoważniona do wykonywania obowiązków Prezesa	Iwona Koza	27.12.2007	07.02.2008
		Prezes KZGW	Andrzej Sadurski	08.02.2008	20.03.2009
		Prezes KZGW	Leszek Karwowski	21.03.2009	zakończenia czynności kontrolnych
3.	Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Warszawie	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych	Marian Pigan	07.04.2008	zakończenia czynności kontrolnych
			Jerzy Piątkowski	10.12.2007	07.04.2008
			Andrzej Matysiak	06.12.2005	07.12.2007
4.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	Dyrektor RZGW	Witold Sumiński	28.08.2010	zakończenia czynności kontrolnych
		Zastępca Dyrektora RZGW upoważniony do wykonywania zadań i kompetencji Dyrektora	Paweł Potoczny	17.09.2009	02.08.2010
		Dyrektor RZGW	Stefan Bartosiewicz	30.06.2008	17.09.2009
		Dyrektor RZGW	Ryszard Kosierb	01.01.2000	30.06.2008
5.	Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych	Dyrektor DZMiUW	Joanna Gustowska	02.04.2002	zakończenia czynności kontrolnych
6.	Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku	Dyrektor KPZMiUW	Franciszek Złotnikiewicz	01.01.2011	zakończenia czynności kontrolnych
		Dyrektor KPZMiUW	Marian Wilmanowicz	01.04.2002	31.12.2010
7.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach	Dyrektor RZGW	Artur Wójcik	22.12.2009	zakończenia czynności kontrolnych
			Franciszek Pistelok	01.03.2006	21.12.2009

8.	Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach	Dyrektor ŚZMiUW	Joanna Ślusarczyk	05.02.2009	zakończenia czynności kontrolnych
		Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wypełniający obowiązki przynależne Dyrektorowi	Joanna Ślusarczyk	01.08.2008	04.02.2009
		Dyrektor	Piotr Koźlik	01.05.2008	31.07.2008
			Jerzy Motłoch	04.12.2007	30.04.2008
			Leszek Galiński	18.10.2004	22.02.2008
9.	Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi	Dyrektor WZMiUW	Bogumił Kazulak	19.04.1999	zakończenia czynności kontrolnych
10.	Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu	Dyrektor WZMiUW	Zbigniew Bahryj	02.08.2010	zakończenia czynności kontrolnych
			Roman Kendzia	03.11.2009	31.07.2010
			Tadeusz Cygan	01.09.1986	26.10.2009
11.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu	Dyrektor RZGW	Dariusz Krzyżański	14.06.2010	zakończenia czynności kontrolnych
		p.o. Dyrektora RZGW	Krystian Piechowiak	05.01.2010	13.06.2010
		Dyrektor RZGW	Bogdan Płuciennik	14.01.2006	21.12. 2009
12.	Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu	Dyrektor Wielkopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych	Zofia Tymczuk	01.04.2004	zakończenia czynności kontrolnych
13.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	Dyrektor RZGW	Andrzej Kreft	23.05.2000	zakończenia czynności kontrolnych
14.	Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie	Dyrektor ZZMiUW	Tomasz Płowens	10.07.2008	zakończenia czynności kontrolnych
			Andrzej Posłuszny	19.11.2007	09.07.2008
			Zygmunt Mostowski	01.01.1985	18.11.2007
15.	Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze	Dyrektor LZMiUW	Janusz Marciniak	25.10.2010	24.04.2011
		p.o. Dyrektora LZMiUW	Paweł Rembacz	16.09.2010	24.10.2010
			Zygmunt Muszyński	15.03.2010	15.09.2010
			Paweł Rembacz	01.01.2010	14.03.2010
		Dyrektor LZMiUW	Tomasz Czajkowski	01.05.2008	31.12.2009
		p.o. Dyrektora LZMiUW	Jerzy Maciejak	28.12.2007	30.04.2008
Dyrektor LZMiUW	Piotr Warcholak	16.03.1999	27.12.2007		

16.	Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu (gospodarstwo pomocnicze KZGW)	Dyrektor BKPOPDO	Janusz Zaleski	01.02.2008	31.12.2010
17.	Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu (jednostka budżetowa KZGW)	p.o. Dyrektora BKPOPDO	Janusz Zaleski	27.01.2011	zakończenia czynności kontrolnych
18.	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie	Dyrektor IMGW	Mieczysław Ostojski	01.06.2006	zakończenia czynności kontrolnych

Zestawienie ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w kontrolowanych jednostkach

Lp.	Jednostka	Ważniejsze nieprawidłowości
1.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki (Wojewoda Dolnośląski Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006	<ol style="list-style-type: none"> Opóźnienia przy realizacji zadań Programu, znacząco niższy poziom rzeczowo finansowy zaawansowania Programu od planowanego w ustawie o jego ustanowieniu¹. Nie sporządzano, w odniesieniu do nakładów przewidywanych do poniesienia w latach 2002-2016 na realizację Programu, wieloletnich planów rzeczowo-finansowych oraz harmonogramów działań służących realizacji poszczególnych zadań objętych Programem. Nie została opracowana i wdrożona formalna procedura selekcji i akceptacji zgłaszanych do programu zadań i ustalania kolejności ich dofinansowania (określenia priorytetów). Realizowanie i wydatkowanie środków na realizację Programu niezgodnie z założeniami o jego ustanowieniu. W ogóle lub nie w pełni wykorzystywano sporządzoną do 2007 r. dokumentację. Opóźnienia i błędy sporządzanej sprawozdawczości.
2.	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	<ol style="list-style-type: none"> Z opóźnieniem wprowadzono „Zasady zarządzania projektem ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” Nie przygotowano wymaganego ustawą Prawo wodne Projektu planu ochrony przeciwpowodziowej na obszarze kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy.
3.	Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych	<ol style="list-style-type: none"> Niewystarczający (nierzetelny) nadzór i koordynacja realizacji zadań Programu. Brak wieloletnich planów i harmonogramów dotyczących zadań realizowanych w ramach Programu w Komponentcie „Lasy”. Nie wystarczająca współpraca z Pełnomocnikiem Rządu w zakresie sporządzanej przez niego sprawozdawczości. Nieprawidłowe wykorzystanie i rozliczenie dotacji uzyskanej od Ministra Środowiska.
4.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	<ol style="list-style-type: none"> Brak wieloletniego planu i harmonogramu realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych objętych Programem. Opóźnienia przy realizacji zadań Programu. Realizacja zadań niezgodnych z założeniami ustawy o ustanowieniu Programu Dokonanie wydatków inwestycyjnych w paragrafie remontowym . Niedostateczny stan techniczny obwałowań przeciwpowodziowych.
5.	Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu	<ol style="list-style-type: none"> Realizacja zadań niezgodnych z założeniami ustawy o ustanowieniu Programu Opóźnienia przy realizacji zadań Programu. Niedostateczny stan obwałowań przeciwpowodziowych. Nie wywiązywanie się z obowiązku przeprowadzania kontroli okresowych obiektów budowlanych polegających na sprawdzeniu ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania – co najmniej raz na 5 lat. Nieprawidłowe rozpoznanie potrzeb inwestycyjnych Nierzetelne realizowanie inwestycji Niepełne zabezpieczanie interesu prawnego w zawieranych umowach. Niewykorzystanie opracowanej dokumentacji. Naruszanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy udzieleniu zamówień publicznych.
6.	Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku	<ol style="list-style-type: none"> Uruchomienie procedury postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane przed zatwierdzeniem przez Zarząd Województwa Kujawsko – pomorskiego harmonogramów rzeczowo-finansowych tych zadań. Niewykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego oferenta, który nie złożył wszystkich dokumentów wymaganych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

7.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opóźnienia przy realizacji inwestycji budowy Zbiornika Racibórz. 2. Zlecenie pierwotnemu wykonawcy aktualizacji dokumentacji projektowej zbiornika w Raciborzu i operatu wodnoprawnego bez wcześniejszego uregulowania postanowień dotyczących wykonania tej aktualizacji przez Konsultanta oraz bez uzyskania dla tych zmian wymaganej akceptacji pożyczkodawcy, tj. Banku Światowego 3. Nieterminowe wywiązywanie się Konsultanta z obowiązków. 4. Niedostateczny stan obwałowań przeciwpowodziowych. 5. Nie wywiązywanie się z obowiązku przeprowadzania kontroli okresowych obiektów budowlanych polegających na sprawdzeniu ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania – co najmniej raz na 5 lat.
8.	Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opóźnienia w realizacji zadań Programu. 2. Niewymaganie od wykonawców robót budowlanych, opracowywania harmonogramów rzeczowo–finansowych, obejmujących cały umowny okres realizacji robót. 3. Niewykorzystywanie przyznawanych środków rezerwy celowej na realizację zadań Programu. 4. Wydatkowanie środków na realizację zadań spoza Programu (w dorzeczu Wisły). 5. Dokonywanie wypłat wykonawcom z naruszeniem prawa. 6. Realizacja zadań niezgodnych z założeniami ustawy o ustanowieniu Programu. 7. Nie wywiązywanie się z obowiązku przeprowadzania kontroli okresowych obiektów budowlanych polegających na sprawdzeniu ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania – co najmniej raz na 5 lat. 8. Niedostateczny stan obwałowań przeciwpowodziowych. 9. Naruszanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy udzieleniu zamówień publicznych
9.	Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niedostateczny stan obwałowań przeciwpowodziowych. 2. Nierzetelne przygotowanie do realizacji zadań inwestycyjnych objętych Programem. 3. Niepełne wykorzystywanie środków. 4. Brak harmonogramów finansowo-rzeczowych, które umożliwiłyby właściwe planowanie i nadzór nad terminową realizacją zadań inwestycyjnych. 5. Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia. 6. Nie ustalono nadzoru inwestorskiego nad robotami elektroenergetycznymi realizowanymi przy budowie zadania „Zbiornik Smardzew” 7. Nierzetelnie sporządzano sprawozdawczość z realizacji Programu.
10.	Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizacja zadań Programu niespełniających założeń ustawy o jego ustanowieniu 2. Niedostateczny stan obwałowań przeciwpowodziowych. 3. Nie wywiązywanie się z obowiązku przeprowadzania kontroli okresowych obiektów budowlanych polegających na sprawdzeniu ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania – co najmniej raz na 5 lat. 4. Nieprawidłowe prowadzenie dziennika budowy. 5. Niewykorzystywanie wybudowanego zbiornika Włodzienin w skutek występowania przesiąków. 6. Ujmowanie danych niezgodnych ze stanem faktycznym.

11.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brak wieloletniego planu (harmonogramu) realizacji inwestycji przeciwpowodziowych w ramach Programu. 2. Niedostateczny stan obwałowań przeciwpowodziowych. 3. Realizacja zadań niezgodnych z założeniami ustawy o ustanowieniu Programu. 4. Realizacja zadań bez uzyskania wymaganej zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków. 5. Brak rozstrzygnięć w zakresie poniesionych wydatków na projekty wykonawcze i zakup gruntów dla zadania Budowa zbiornika Wielowieś-Klasztorna. 6. Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych.
12.	Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Poznaniu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niedostateczny stan obwałowań Przeciwpowodziowych. 2. Opóźnienia w realizacji inwestycji budowa zbiornika retencyjnego Wielowieś-Klasztorna.
13.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nieprawidłowości udzielaniu zamówień publicznych. 2. Nieprawidłowości przy odbiorze zleconego przedmiotu umowy.
14.	Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Szczecinie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niedostateczny stan obwałowań przeciwpowodziowych.
15.	Lubuski Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Zielonej Górze	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niedostateczny stan obwałowań przeciwpowodziowych, 2. Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych wykazane przez kontrolę UKS.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent RP
2. Marszałek Sejmu
3. Marszałek Senatu
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
8. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
9. Minister Finansów
10. Minister Sprawiedliwości
11. Minister Środowiska
12. Minister Transportu i Budownictwa
13. Minister Gospodarki
14. Minister Rozwoju Regionalnego
15. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
16. Minister Spraw Wewnętrznych
17. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
18. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
19. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
20. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
21. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
22. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
23. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
24. Senacka Komisja Ochrony Środowiska
25. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
26. Senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej
27. Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 – Wojewoda Dolnośląski
28. Wojewoda Kujawsko-Pomorski
29. Wojewoda Lubuski
30. Wojewoda Łódzki
31. Wojewoda Opolski
32. Wojewoda Śląski
33. Wojewoda Wielkopolski
34. Wojewoda Zachodniopomorski
35. Kolegium NIK