



LWR-4101-01/2012  
Nr ewid. 159/2012/P12182/LWR

Informacja o wynikach kontroli

**AUDYT REALIZACJI  
PROJEKTU OCHRONY PRZECIWPOWODZIOWEJ  
W DORZECZU RZEKI ODRY  
PRZY WYKORZYSTANIU  
POŻYCZKI BANKU ŚWIATOWEGO**

## 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

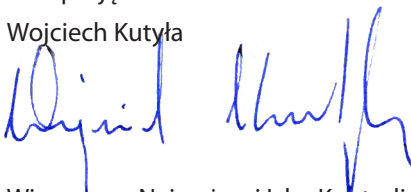
Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu:

Piotr Miklis



Akceptuję:

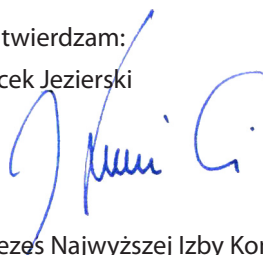
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 30 sierpnia 2012

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ocena kontrolowanej działalności .....	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski .....	9
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	11
3.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne oraz stan prawny dotyczący kontrolowanego obszaru.....	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	13
3.2.1. Realizacja zadań ujętych w „Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” .....	13
3.2.1.1. Budowa Zbiornika Racibórz .....	14
3.2.1.2. Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego .....	17
3.2.2. Wydatkowanie środków finansowych na realizację Projektu.....	18
3.2.3. Sprawowanie nadzoru i kontroli .....	19
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	20
4.1. Przygotowanie i organizacja kontroli .....	20
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	21
4.3. Rezultaty kontroli.....	23
5. ZAŁĄCZNIKI.....	24

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>Projekt</b>	Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry
<b>Program</b>	Program dla Odry – 2006
<b>WWW</b>	Wrocławski Węzeł Wodny
<b>Zbiornik Racibórz</b>	Suchy Zbiornik Przeciwpowodziowy Racibórz
<b>BKP</b>	jednostka koordynacji projektu – Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu
<b>BŚ</b>	Bank Światowy
<b>MBOiR</b>	Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (Bank Światowy)
<b>RZGW</b>	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
<b>DZMiUW</b>	Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych
<b>BWP</b>	Biuro Wdrażania Projektu w RZGW w Gliwicach

## Wstęp

W wyniku zaistniałej powodzi w lipcu 1997 r. Rząd Polski w celu zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego opracował w 2001 r. wieloletni Program dla Odry 2006, który następnie został wdrożony do realizacji na podstawie przepisów ustawowych<sup>1</sup>. Założono, że Program ten będzie realizowany w latach 2002-2016 a łączne nakłady na jego sfinansowanie wyniosą ponad 9 mld zł. Dostrzegając problem związany z finansowaniem Programu Rząd Polski postanowił zaciągnąć kredyt i pożyczkę w międzynarodowych instytucjach finansowych. Ze środków tych postanowiono sfinansować realizację dwóch kluczowych przedsięwzięć, tj. budowę Zbiornika Racibórz oraz Modernizację Wrocławskiego Węzła Wodnego ujmując te dwa zadania w opracowanym dokumencie pn. **„Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”**. Projekt ten stał się jednocześnie elementem składowym Programu dla Odry 2006. Na realizację tego Projektu strona Polska otrzymała z instytucji międzynarodowych kredyt i pożyczkę w łącznej kwocie 345 mln euro, tj. 68,3% całkowitych kosztów realizacji Projektu.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli, z inicjatywy Wiceprezesa Rady Ministrów Grzegorza Schetyny i po uzgodnieniach z Bankiem Światowym, podjęła się przeprowadzenia przedmiotowej kontroli jako badań audytowych realizacji „Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”. Jest to już kolejna (czwarta) kontrola tego Projektu. Wyniki poprzednich kontroli zostały zamieszczone na stronie internetowej NIK<sup>2</sup>.

## Temat i numer Kontroli

Kontrola planowa niekoordynowana pt. „Audyt realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego” (P/12/182).

## Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji „Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry” w 2011 r. oraz wyrażenie opinii na temat sprawozdania finansowego z realizacji tego Projektu za ten okres.

## Zakres przedmiotowy oraz cele częściowe

- ocena realizacji zadań określonych w „Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” w 2011 r.,
- ocena prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań finansowych oraz zgodności poniesionych wydatków z warunkami procedur Banku Światowego.

## Zakres podmiotowy kontroli

Kontrola została przeprowadzona przez Delegaturę NIK we Wrocławiu w 5 jednostkach, tj. w:

- Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie,
- Biurze Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu,
- Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej we Wrocławiu,

<sup>1</sup> 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.).

<sup>2</sup> [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

- Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gliwicach,
- Dolnośląskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu.

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

### Podstawa prawna, kryteria kontroli

W 4 jednostkach<sup>3</sup> kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK<sup>4</sup>, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności, natomiast w jednej jednostce, tj. w Dolnośląskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

### Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 1 marca do 30 kwietnia 2012 r.

---

<sup>3</sup> Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Biurze Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu, Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gliwicach.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

## 2.1 Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie<sup>5</sup> ocenia brak efektywności i skuteczności podejmowanych działań w zakresie realizacji „Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry” w 2011 r. z uwagi na nierozpoczęcie jeszcze dwóch kluczowych zadań, tj. budowy Zbiornika Racibórz (przewidywanego pierwotnie do oddania w 2011 r.) oraz Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego. Opóźnienia w tym zakresie wynosiły już 3 lata. Niskie było zaawansowanie finansowe realizacji Projektu. W konsekwencji nie nastąpiła, od czasu powodzi „tysiąclecia” z 1997 r., poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego dorzecza Odry.

Nieterminowa realizacja zadań spowoduje po części wzrost kosztów wykonania całego Projektu. Koszty te według stanu na koniec czerwca 2011 r. szacowano na poziomie 826 mln euro<sup>6</sup>, tj. były o około 321 mln euro wyższe od pierwotnie zakładanych (505 mln euro). Dotychczas nie określono jednak źródeł finansowania tej różnicy, co może być powodem dalszych opóźnień w realizacji Projektu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie natomiast ocenia zgodność wydatków poniesionych na realizację zadań „Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” z warunkami procedur Banku Światowego. Wydatkowane środki finansowe prawidłowo były ujmowane w księgach rachunkowych. Poprawnie też sporządzano sprawozdanie finansowe Projektu za 2011 r. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków finansowych mieściły się w założonej tolerancji błęd<sup>7</sup> i nie spowodowały obniżenia powyższej oceny. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli, po przebadaniu rocznego sprawozdania finansowego Projektu<sup>8</sup> za 2011 r., wydała dla Banku Światowego opinię bez zastrzeżeń w zakresie sporządzenia przedmiotowego sprawozdania.

**Przedstawione oceny uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia.**

1. Nieterminowo i nierzetelnie przebiegała realizacja zadań ujętych w Projekcie. Pomimo upływu 52 z 83 miesięcy przewidzianych na realizację Projektu w umowie pożyczki, tj. 65% całego planowanego czasu jego trwania, zaawansowanie finansowe na dzień 31 grudnia 2011 r. było niewielkie i wynosiło 119,2 mln zł, tj. 4,6% planowanych całkowitych kosztów realizacji Projektu (2.611,2 mln zł)<sup>9</sup>. Sytuacja taka nie zwalniała jednak strony polskiej z obowiązku ponoszenia przy tym kosztów obsługi zaciągniętego kredytu/pożyczki, które do końca 2011 r. wyniosły 11,8 mln zł, co stanowiło 9,9% dotychczas poniesionych wydatków. Nie rozpoczęto nadal fizycznej realizacji (prac budowlanych w terenie) dwóch najważniejszych zadań inwestycyjnych składających się na Projekt (tj. budowy Zbiornika Racibórz oraz Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego), stanowiących 94,3% wartości całego Projektu. Dotychczas wydatkowane środki finansowe

<sup>5</sup> Wg czterostopniowej skali ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

<sup>6</sup> Koszt ten został określony w Raporcie śródk okresowym sporządzonym przez Biuro Koordynacji Projektu we Wrocławiu.

<sup>7</sup> Próg istotności do oceny końcowej przyjęto 2% kwoty wydatkowanej na Projekt.

<sup>8</sup> Zakres Sprawozdania Finansowego Projektu określony został w TOR (Terms of Reference) – warunkach realizacji audytu Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej dorzecza rzeki Odry. Sprawozdanie to składa się z następujących sprawozdań częściowych: *Źródła i wykorzystanie funduszy według zadań; Faktyczne i planowane roczne koszty Projektu; Zestawienie Rachunku Specjalnego utrzymywanego przez MF; Wydatki narastająco według metody zakupu; Usługi dodatkowe – koszty pożyczki BŚ w walucie oryginalnej; Wyплаты Kredytu BRRE; Zestawienie wydatków ujętych w aplikacjach rozliczeniowych.*

<sup>9</sup> Zgodnie z zatwierdzonym przez Komitet Sterujący w dniu 2 czerwca 2009 r. Planem finansowym realizacji Projektu.

przeznaczono głównie na pozyskanie niezbędnych nieruchomości gruntowych oraz opracowanie dokumentacji projektowo-technicznej. W 2011 r., na skutek braku zdecydowanych działań dynamizujących realizację Projektu, postulowanych przez Izbę w poprzednich latach, nie tylko nie nadrobiono powstałych opóźnień, ale uległy one zwiększeniu z 2 do ponad 3 lat, co w praktyce uniemożliwia zakończenie realizacji Projektu w założonym terminie, tj. do 31 maja 2014 r.<sup>10</sup> Zagrożeniem dla sprawnego przebiegu realizacji wykonania zadań ujętych w Projekcie jest niepełne zabezpieczenie na ten cel niezbędnych środków finansowych. Według szacunków niedobór tych środków może wynieść nawet 321 mln euro. Innym problemem w zakresie finansowania realizacji Projektu jest również zbyt późne otrzymywanie środków finansowych przez jednostki realizujące Projekt, co negatywnie wpływa na sprawny przebieg wykonywanych zadań. Nieprawidłowości i uchybienia w zakresie realizacji zadań określonych w Projekcie stwierdzono w 4 spośród 5 skontrolowanych jednostek. [str. 11-14 i 18 Informacji]

**1.1.** Istotne nieprawidłowości i zaniedbania dotyczą działań RZGW w Gliwicach w zakresie budowy „Suchego Zbiornika Przeciwpowodziowego Racibórz”. W dalszym ciągu nie rozpoczęto robót budowlanych na tym obiekcie, pomimo wydatkowania już 75,4 mln zł, tj. 6,1% kwoty planowanej (1.245,3 mln zł). Nie udało się pozyskać pozwolenia na realizację inwestycji. Do zakończenia kontroli (30 kwietnia 2012 r.) nie uzupełniono wniosku o wydanie przedmiotowego pozwolenia o brakujące dokumenty. Spowodowane to było m.in. niewyegzekwowaniem od zleceniobiorcy wymaganej, zaktualizowanej dokumentacji projektowej, map zawierających podział nieruchomości, jak też długotrwałymi procedurami związanymi z pozyskaniem decyzji środowiskowej i pozwolenia wodnoprawnego. Opóźnienia w realizacji Projektu wynikały także z niezyskania przez RZGW w Gliwicach praw autorskich do dotychczas opracowanej dokumentacji projektowej, co w znacznym stopniu wydłużyło czas związany z jej aktualizacją. W dalszym ciągu nie udało się wypracować zasad współpracy z Konsultantem Wsparcia Technicznego<sup>11</sup> w zakresie realizacji budowy Zbiornika Racibórz, w sytuacji gdy jakość świadczonych przez niego usług była niewystarczająca dla sprawnego przebiegu realizacji Projektu. [str. 14-15 Informacji]

Jako niegospodarne należy ocenić działanie RZGW w Gliwicach polegające na dwukrotnym zleceniu wykonania tych samych prac związanych z przygotowaniem przez zleceniobiorcę wniosku o wydanie pozwolenia na realizację budowy Zbiornika Racibórz. Wartość ponownie zleconych robót wyniosła 264,2 tys. zł. Nieuzasadnione było też wprowadzenie do umów postanowień niekorzystnych dla zamawiającego. Postanowiono bowiem, że przekazanie dokumentacji projektowej nastąpi w jednym formacie elektronicznym, tj. w pdf, co uniemożliwiało jej edycję w innej postaci elektronicznej, a tym samym jej wykorzystanie w innych pracach projektowych. Wprowadzanie do umów niekorzystnych postanowień oraz powtórne zlecenie prac wskazuje, nie tylko na brak właściwego nadzoru i kontroli nad sporządzaniem umów, ale także stanowi korupcjogenne mechanizmy dowolności postępowania. [str. 15 Informacji]

Nieprawidłowości w działalności RZGW w Gliwicach wystąpiły także w zakresie wykupu gruntów pod budowę nowej wsi dla osób przesiedlanych zamieszkujących dotychczas na obszarze

<sup>10</sup> Okres realizacji Projektu wynika z dokonanej w 2007 r. przez Bank Światowy oceny możliwości jego finansowania i zakończenia wszystkich zadań (Raport BŚ nr 31771-PL).

<sup>11</sup> Do zadań Konsultanta Wsparcia Technicznego należało m.in.: aktualizacja i przygotowanie dokumentacji projektowej, aktualizacja studiów wykonalności oraz przygotowanie wniosków o dofinansowanie środków z Funduszu Spójności, opracowanie planów przesiedleń i załatwianie spraw związanych z budową nowej wsi, wsparcie przy opracowaniu dokumentacji przetargowej, modelowanie hydrologiczne.



przeznaczonym pod budowę Zbiornika Racibórz. Do końca 2011 r. zdołano na ten cel zakupić 23 ha gruntów (za kwotę 4,6 mln zł), z 37,6 ha planowanych<sup>12</sup>, tj. 61,2%. Tymczasem, nie mające charakteru wiążącego, deklaracje przesiedlenia na teren realizowanej nowej wsi złożyło jedynie 44 właściciele spośród 100 rodzin przewidywanych do przesiedlenia. Niegospodarnym przy tym było dokonywanie przez RZGW w Gliwicach zapłaty lub przedpłaty przed podpisaniem aktów notarialnych za zakup nieruchomości związanych z budową Zbiornika Racibórz. W tym trybie wydatkowano 1,9 mln zł. *[str. 16 Informacji]*

**1.2.** W 2011 r. nadal nie zostały rozpoczęte prace budowlane w ramach Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego, planowanego pierwotnie do zakończenia w 2008 r. Realizacja części zadań w ramach Modernizacji WWW przypisana została RZGW we Wrocławiu, a część DZMiUW we Wrocławiu<sup>13</sup>. W ujęciu finansowym stanowiło to odpowiednio: 674,4 mln zł i 543,6 mln zł. Dotychczasowe wydatki związane z realizacją Modernizacji WWW wyniosły 33,2 mln zł, tj. zaledwie 2,7% przewidywanych całkowitych kosztów (1.217,0 mln zł). Opóźnienia w realizacji przedmiotowego zadania – podobnie jak w przypadku budowy Zbiornika Racibórz – wynikały w szczególności z długotrwałych procedur dotyczących przygotowania dokumentacji, uzyskania decyzji środowiskowych i nieterminowego przedkładania przez Konsultantów Wsparcia Technicznego dokumentów przetargowych. Na stan zaawansowania Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego wpływ miała również zmiana przez Bank Światowy trybu realizacji zadań, tj. z trybu „zaprojektuj i wybuduj” (realizacja tych dwóch czynności w ramach jednego kontraktu) na odrębne wykonywanie funkcji projektowej i odrębnie samej budowy (w ramach dwóch różnych zadań). *[str. 17-18 Informacji]*

**2.** Pozytywnie należy ocenić wydatkowanie środków finansowych na realizację przedsięwzięć określonych w „Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”. Pozytywna ocena wynika stąd, iż w ramach przeprowadzonych badań nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na sprawozdanie finansowe Projektu. W RZGW w Gliwicach wystąpiły wprawdzie nieprawidłowości i uchybienia dotyczące wydatkowania środków finansowych, jednakże ich skala nie miała wpływu na wydanie pozytywnej oceny. Ponadto w 2 skontrolowanych jednostkach<sup>14</sup> dopuszczono do zbyt ogólnikowego opisywania przez konsultantów w kartach czasu pracy wykonanych przez nich czynności. Niekiedy nie przestrzegano też rzetelności dekretacji dowodów księgowych, co może świadczyć o niedostatecznym sprawowaniu kontroli bieżącej. W jednej ze skontrolowanych jednostek (RZGW w Gliwicach) kontrolę zarządczą zorganizowano z 1,5 rocznym opóźnieniem. *[str. 18-19 Informacji]*

## 2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Do czasu zakończenia kontroli nie zostały rozwiązane zasadnicze problemy związane z realizacją Projektu. Brak zdecydowanych działań mających na celu ich rozwiązanie może prowadzić do dalszych opóźnień w realizacji Projektu.

Uwzględniając przedstawione w niniejszej Informacji wyniki kontroli, w celu uzyskania poprawy w zakresie kontrolowanej działalności – niezależnie od konieczności pełnej realizacji wniosków szczegółowych, przekazanych kierownikom skontrolowanych jednostek – Najwyższa Izba Kontroli

<sup>12</sup> Jest to wariant maksymalny obejmujący m.in. zakup gruntów pod przesiedlenie 100 rodzin, pod budowę dróg, infrastruktury technicznej oraz budowę obiektów użyteczności publicznej (kościół, remiza strażacka, świetlica, cmentarz wraz z kaplicą).

<sup>13</sup> Wykaz zadań przewidzianych do realizacji przez RZGW i DZMiUW we Wrocławiu w ramach przedmiotowego Węzła przedstawiono w załączniku nr 5.2. do Informacji.

<sup>14</sup> RZGW we Wrocławiu i DZMiUW we Wrocławiu.

wnosi o podjęcie przez Komitet Sterujący Projektu działań niezbędnych do przyspieszenia realizacji Projektu dotyczących:

- dokonania pełnej analizy stanu zaawansowania Projektu i dotychczasowych przyczyn opóźnień w jego realizacji i na jej podstawie podjęcie kluczowych decyzji gwarantujących jak najszybsze rozpoczęcie budowy Zbiornika Racibórz i Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego,
- określenia realnej wartości realizacji Projektu, mając na uwadze dotychczasową oszacowaną wielkość niedoboru środków finansowych, w kontekście zapewnienia ciągłości finansowania zadań wchodzących w skład Projektu,
- usprawnienia procedur mających na celu skrócenie czasu oczekiwania na środki finansowe przez jednostki realizujące Projekt, a także wyeliminowanie korupcyjnych mechanizmów dowolności postępowania przy zawieraniu umów i zlecaniu robót.

## 3 INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE

### 3.1 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne oraz stan prawny dotyczący kontrolowanego obszaru

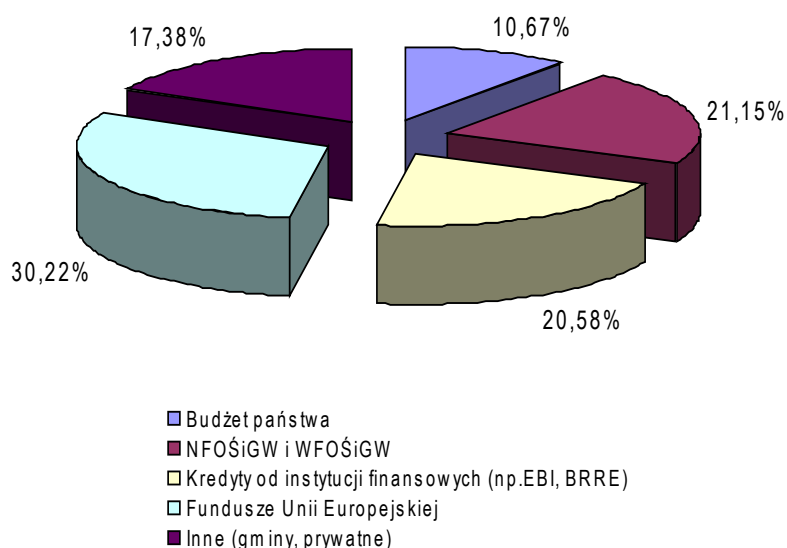
Katastrofalna powódź jaka miała miejsce w dorzeczu Odry w lipcu 1997 r. poza ofiarami w ludziach, zniszczeniami i stratami gospodarczymi (nie licząc kosztów społecznych) wykazała, że istniejący system ochrony przeciwpowodziowej w zlewni Odry nie gwarantował bezpiecznego przepływu wód powodziowych nie tylko w przypadku powodzi ekstremalnej, ale również w sytuacji pojawienia się wody miarodajnej<sup>15</sup>.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, jak również wnioskom pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli<sup>16</sup>, Rząd RP opracował wieloletni Program dla Odry 2006, zatwierdzony do realizacji ustawą z dnia 6 lipca 2001r. o ustanowieniu Programu wieloletniego „Program dla Odry – 2006”. Program ten realizowany przez Radę Ministrów obejmuje swym zakresem modernizację Odrzańskiego Systemu Wodnego na obszarze ponad 1/3 powierzchni kraju, położonym w granicach administracyjnych 8 województw (śląskiego, opolskiego, dolnośląskiego, łódzkiego, lubuskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego). Organem opiniodawczo – doradczym Rady Ministrów przy Realizacji tego Programu jest Komitet Sterujący. Do jego zadań należy m.in.: inicjowanie działalności związanej z realizacją zadań Programu, ocenianie stanu prac oraz wyznaczanie kierunków ich realizacji.

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. Źródła finansowania Programu przedstawia poniższy wykres nr 1.

Wykres nr 1

Źródła finansowania Programu

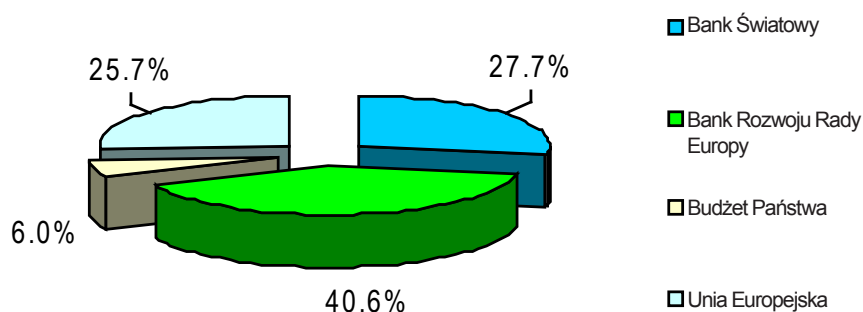


<sup>15</sup> Przepływ miarodajny – wezbranie obliczeniowe cieku wodnego o określonym prawdopodobieństwie pojawienia się bezpieczne dla budowli hydrotechnicznych. Na jego wielkość projektuje się m.in. zbiorniki wodne, wały przeciwpowodziowe, obiekty mostowe.

<sup>16</sup> Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r. – nr ewid. 23/98P/97/210/P/ 97/211.

Na realizację Programu Rząd Polski skutecznie pozyskał środki finansowe, zaciągając kredyt i pożyczkę w międzynarodowych instytucjach finansowych. Ze środków tych postanowiono sfinansować realizację części zadań, które określone zostały w „Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry”. W dniu 11 maja 2007 r. Rzeczpospolita Polska, poprzez zawarcie umowy pożyczki z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (Bankiem Światowym), pozyskała środki inwestycyjne w kwocie 140,1 mln euro. Na podstawie natomiast umowy z Bankiem Rozwoju Rady Europy uzyskała kredyt w kwocie 204,9 mln euro. Całkowity koszt realizacji tego Projektu określono **na 505,0 mln** euro, przy czym założono, że brakujące środki pochodzić będą z budżetu państwa – 30,0 mln euro i ze środków Unii Europejskiej – 130,0 mln euro. Do obsługi pożyczki zobowiązany został Minister Finansów, który podpisał przedmiotową umowę w imieniu Rządu Polski. Procentowy udział w finansowaniu zadań Projektu przedstawia poniższy wykres nr 2.

Wykres nr 2  
Źródła finansowania projektu



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/EMP<sup>17</sup> i RPP<sup>18</sup>, **D** – Zarządzanie Projektem, Pomoc Techniczna i Szkolenie.

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

- przy dysponowaniu 48 godzinną prognozą dopływu do zbiornika z wielkości 3120 m<sup>3</sup>/s do wielkości 1538 m<sup>3</sup>/s.
- przy dysponowaniu 24 godzinną prognozą dopływu do zbiornika z wielkości 3120 m<sup>3</sup>/s do wielkości 1800 m<sup>3</sup>/s.

Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego polegać będzie m.in. na: udroźnieniu koryt starej i nowej Odry oraz jej kanałów; modernizacji bulwarów; przebudowy jazu Wrocław I i stopnia Rędzin, co w konsekwencji zwiększy ochronę przeciwpowodziową Wrocławia. WWW jest unikalnym

<sup>17</sup> Ocena Środowiskowa i Plan Zarządzania Środowiskowego.

<sup>18</sup> Plan Przesiedlenia i Rehabilitacji.

w skali kraju zespołem rzek, kanałów i urządzeń hydrotechnicznych. Obejmuje Odrę od 241,5 km do 266,9 km. W skład węzła można zaliczyć cztery główne dopływy Odry: Ślężę, Oławę, Bystrzycę i Widawę; kanały – Miejski, Żeglugowy i Powodziowy oraz mniejsze ciek, znajdujące się na terenie Wrocławia.

Jednostkami Wdrożeniowymi Projektu są m.in.: 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). Jako datę zakończenia Projektu ustalono 31 maja 2014 r. a jego zamknięcia – 30 listopada 2014 r.

Ramy prawne dotyczące przedmiotowej kontroli określone zostały m.in. w następujących przepisach: ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>19</sup>, ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>20</sup>, ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>21</sup>, ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>22</sup>, ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>23</sup>, przy czym przy udzielaniu zamówień publicznych miały zastosowanie Wytyczne Banku Światowego. Omówienie ważniejszych aktów prawnych związanych z kontrolowaną działalnością przedstawione zostało w załączniku nr 5.3. do Informacji.

## 3.2 Istotne ustalenia kontroli

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

Cztery<sup>24</sup> skontrolowane jednostki (spośród 5) nie podejmowały wystarczających działań zapewniających sprawną realizację zadań zawartych w Projekcie. W rezultacie po upływie 52 z 83 miesięcy przewidzianych na realizację Projektu nie rozpoczęto jeszcze robót budowlanych przy Modernizacji WWW i budowy Zbiornika Racibórz. Stąd też nie jest realne zakończenie Projektu w przewidzianych pierwotnie terminach: do 31 maja 2014 r. zakończenia robót budowlanych oraz do 30 listopada 2014 r. – dokonanie jego ostatecznego rozliczenia. Ponadto opóźnienia w realizacji zadań Projektu mogą skutkować utratą możliwości skorzystania ze środków unijnych w latach 2007-2013 oraz zagrażają niewykorzystaniem lub dezaktualizacją sporządzonych analiz, opracowań, dokumentacji oraz wydanych decyzji administracyjnych.

Na koniec 2011 r. niskie było także zaawansowanie finansowe realizacji Projektu, które wyniosło zaledwie 4,6%. Powodowało to, że strona polska, korzystając w niewielkim stopniu z udzielanego kredytu, poniosła koszty związane z jego obsługą w kwocie 1,8 mln zł, w tym za gotowość z skorzystania z kredytu – 1,2 mln zł.

Z innych utrudnień w wykonaniu Projektu wskazać należy jako nieuzasadnione wydłużenie czasu pozyskiwania środków finansowych z 30 do 60 dni. Z tego powodu dotychczas nie wystąpiły wprawdzie zaległości płatnicze (zatory), jednakże z początkiem 2012 r. rozpoczęto podpisywanie kontraktów na wykonywanie robót budowlanych, co wymusi zwiększenie zachowania większej płynności finansowej Projektu. W przeciwnym razie doprowadzić to może do dalszych opóźnień w rozpoczęciu bądź realizacji przedmiotowych robót.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>21</sup> T.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 145.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>24</sup> BKP, RZGW we Wrocławiu i Gliwicach oraz DZMiUW we Wrocławiu.

<sup>25</sup> Dysponentem głównym środków finansowych przeznaczonych na realizację Projektu jest Minister Finansów.

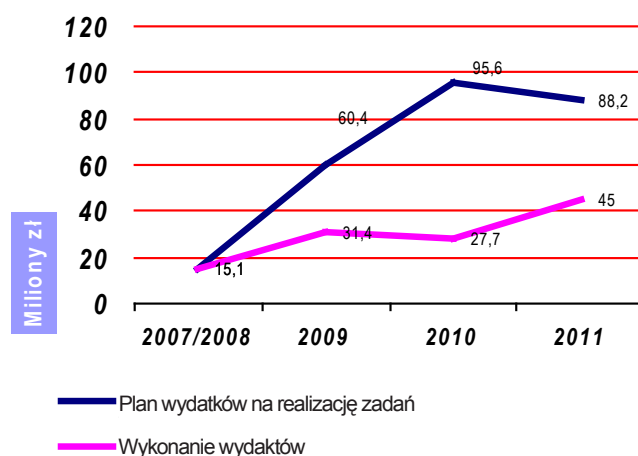
Poniesione dotychczas nakłady na realizację Projektu (119,2 mln zł) zostały wydatkowane nie na roboty budowlane lecz na czynności związane z przygotowaniem do realizacji zadań inwestycyjnych. Na usługi konsultantów wydatkowano 24,2 mln zł, tj. 20,3% wydatków poniesionych na Projekt, przy czym wymóg ustanowienia konsultantów był jednym z warunków BŚ. Środki przeznaczone na realizację Projektu wydatkowano na inne czynności, jak sprawowanie nadzoru, czy na prace związane z przesiedleniem.

- RZGW we Wrocławiu na przygotowanie i za nadzór nad Projektem wydatkował dotychczas już 15,9 mln zł, natomiast DZMiUW we Wrocławiu wydatkował na ten cel 16,7 mln zł oraz blisko 1 mln zł na przesiedlenia.

Przyjęte założenia planowe wydatków w poszczególnych latach realizacji Projektu nie były zachowane. Począwszy od roku 2009 do końca 2011 r. poziom wydatkowanych środków odbiegał zasadniczo od planu. Plan i wykonanie wydatków na zadania Projektu w poszczególnych latach przedstawia poniższy wykres nr 3.

Wykres nr 3

## Plan i wykonanie wydatków na zadania Projektu



### 3.2.1.1. Budowa Zbiornika Racibórz

Budowa Zbiornika Racibórz („Zbiornik”) powierzona została w pełnym zakresie RZGW w Gliwicach. Z powierzonych zadań RZGW w Gliwicach wywiązywał się w stopniu niedostatecznym, gdyż w dalszym ciągu Zarząd nie zdołał rozpocząć budowy tego Zbiornika pomimo upływu już pierwotnego terminu jego zakończenia (2011 r.). Zważywszy na fakt, że Zbiornik ten ma istotne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, m.in. miast: Racibórz, Koźle, Opole i Wrocław, dotychczasowe działania RZGW w zakresie budowy Zbiornika należy ocenić jako nieefektywne i mało skuteczne.

Zasadniczymi przyczynami opóźnień budowy Zbiornika było przewlekłe przygotowywanie tej inwestycji, zarówno od strony organizacyjnej, jak i dokumentacyjnej. Opóźnienia w realizacji tej inwestycji wynikały także z przyczyn obiektywnych (zmiany przepisów prawa, wydłużone procedury w zakresie pozyskiwania wymaganych akceptacji i uzgodnień), jak również zależnych od RZGW w Gliwicach: niewłaściwa lub niepełna była obsada kadrowa; niewywiązywanie się Konsultanta Wsparcia Technicznego<sup>26</sup> ze zleconego mu zakresu usług i nieskuteczne egzekwowanie

<sup>26</sup> Joint Venture: CES Consulting Engineers Salzgitter GmbH, Haskoning Nederland B. V. i Pracownie Badawczo-Projektowe Ekosystem Sp. z o.o.

wykonywanych przez niego obowiązków; niezapewnienie praw autorskich do sporządzonej wcześniej dokumentacji budowlanej, co ograniczało możliwość koniecznej i szybkiej jej aktualizacji, np. poprzez zaangażowanie do tych prac innych, bardziej mobilnych podmiotów; reagowanie z opóźnieniem na pojawiające się problemy i niepodejmowanie działań w celu skutecznego ich rozwiązania.

- *RZGW w Gliwicach nie zdołał wyegzekwować od Wykonawcy terminowej realizacji pełnego zakresu umowy, zawartej 29 grudnia 2010 r., której przedmiotem było przygotowanie kompletnego wniosku o wydanie pozwolenia na realizację budowy Zbiornika, w tym aktualizacji Projektu Budowlanego i Operatu Wodnoprawnego. Przyczyną tego stanu był brak środków na pokrycie zobowiązania w wysokości 1.728,7 tys. zł, wskutek czego zmieniono postanowienia umowne co do terminu wykonania prac i dokonania zapłaty.*
- *Kierownik Biura Wdrażania Projektu RZGW w Gliwicach odebrał w dniu 19 grudnia 2011 r. dokumentację (przedmiotu umowy) bez zastrzeżeń, pomimo że była ona niekompletna i nie zawierała elementów wymaganych umową, np. map podziału działek, koniecznych przy ubieganiu się o uzyskanie pozwolenia na budowę. Jeszcze w czasie trwania kontroli RZGW wystąpił do Wykonawcy o uzupełnienie brakującej dokumentacji.*
- *RZGW w Gliwicach dopuścił także do niekorzystnej dla niego zmiany postanowień umownych z Wykonawcą dokumentacji projektowej, tj. przekazania jej w wersji elektronicznej w formacie \*pdf, zmieniając poprzednie umowne postanowienia, że dopuszcza się przekazanie przedmiotowej dokumentacji w formie edytowalnej w formatach \*doc, \*xls, \*dwg, \*shp oraz innych powszechnie dostępnych. Przekazanie dokumentacji tylko w formacie \*pdf uniemożliwiło dalsze, bezpośrednie wykorzystanie opracowanej dokumentacji, np. do opracowania projektów wykonawczych. Przesłuchany w charakterze świadka były dyrektor RZGW nie potrafił podać przyczyny wprowadzenia niekorzystnych zapisów umownych.*
- *Nierozwiązany pozostał nadal problem wyboru wykonawcy prac archeologicznych poprzedzających rozpoczęcie budowy Zbiornika, co może generować dalsze wydłużenie terminu realizacji Projektu.*

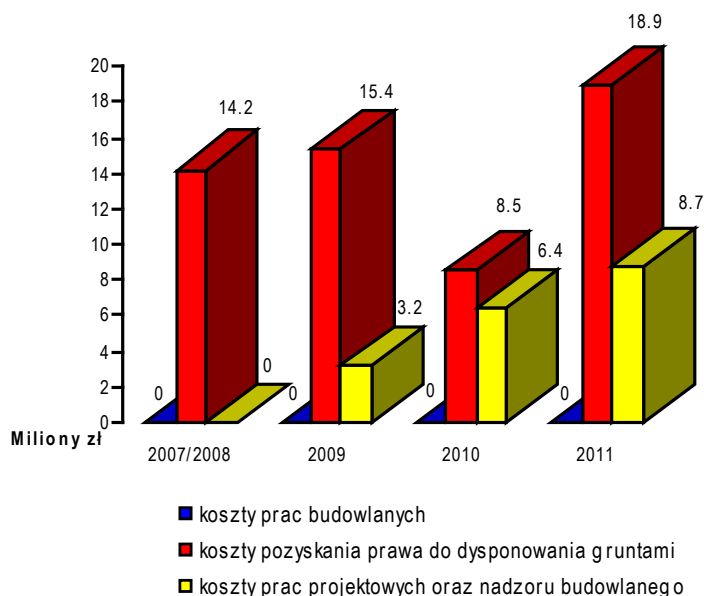
Za niecelowe i niegospodarne należy uznać podpisanie 15 grudnia 2011 r. przez Dyrektora RZGW w Gliwicach kolejnego aneksu do umowy o wykonanie dokumentacji projektowej, który przewidywał wykonanie dodatkowych prac za oddzielnym wynagrodzeniem w wysokości 264,2 tys. zł, w sytuacji, gdy zapłata za te czynności mieściła się już w kwocie ogólnej, wynikającej z pierwotnej umowy z Wykonawcą.

Brak w umowie klauzul zabezpieczających interes prawny i ekonomiczny Zamawiającego w zakresie praw autorskich, zawarcie aneksu do umowy przewidującego dodatkowe wynagrodzenie dla Wykonawcy za prace objęte uprzednio umową pierwotną, akceptowanie zapisów umownych niekorzystnych dla RZGW w Gliwicach oraz odbiór niekompletnego przedmiotu umowy bez zastrzeżeń, wskazuje na brak wypracowanych procedur zapewniających rzetelne i terminowe wywiązywanie się stron z postanowień umownych. Stanowi to także korupcjogenne mechanizmy dowolności postępowania.

Niskie było dotychczasowe finansowe zaawansowanie budowy Zbiornika. Poniesione wydatki w kwocie 75,4 mln zł przeznaczone zostały w głównej mierze na prace przygotowawcze (opracowanie dokumentacji projektowo-technicznej i wykup nieruchomości). Na koniec 2011 r. na prace projektowe i nadzór wydatkowano 18,4 mln zł, tj. 24,4% wydatków ogółem, a na pozyskanie praw do dysponowania gruntami – 57,0 mln zł, tj. 75,6%. Wydatkowanie środków w poszczególnych latach przedstawia poniższy wykres nr 4.

Wykres nr 4

## Wydatkowanie środków na prace związane z przygotowaniem budowy Zbiornika



Za niecelowe i niekorzystne należy uznać także podpisanie przez RZGW w Gliwicach porozumień dotyczących zapłaty za zakup nieruchomości na potrzeby planowanej inwestycji. Zawarte porozumienia (protokoły uzgodnień) dopuszczały bowiem dokonanie zapłaty za nabyte nieruchomości jeszcze przed podpisaniem aktów notarialnych kupna-sprzedaży ze znacznym wyprzedzeniem. Za nielegalne działanie należy uznać podpisanie porozumienia (protokołu uzgodnień) z osobą fizyczną, przewidującego wypłatę części (406 tys. zł) należności za nabywaną nieruchomość. Stanowi to także naruszenie dyscypliny finansów publicznych w świetle art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- 1.489,9 tys. zł zapłacono w dniu 30.12.2011 r. za nieruchomość nabytą od Gminy Lubomia, tj. 75 dni przed zawarciem aktu notarialnego,
- 406 tys. zł zapłacono w dniu 30.12.2011 r., osobie fizycznej za nieruchomość, tj. 53 dni przed zawarciem aktu notarialnego.

Osoba odpowiedzialna za zakup nieruchomości w złożonych wyjaśnieniach podała, że w dniu 30 grudnia 2011 r. wystąpiły wolne, niewykorzystane środki i w związku z tym (za porozumieniem ze służbami finansowymi) dokonano przedmiotowych transakcji. Nieprzeprowadzenie takich transakcji skutkowało by zwrotem do budżetu państwa niewykorzystanych środków finansowych przeznaczonych na budowę Zbiornika Racibórz. Mogło by to prowadzić do dalszych opóźnień w realizacji przedmiotowej inwestycji.

RZGW w Gliwicach realizował wykup nieruchomości pod budowę Nowej Wsi Niebozowy dla przesiedlanych osób zamieszkujących dotychczas na obszarze przeznaczonym pod budowę Zbiornika Racibórz w tzw. wariantcie maksymalnym, obejmującym budowę dróg, infrastruktury technicznej w pełnym zakresie oraz budowę obiektów użyteczności publicznej (kościół, remiza strażacka, świetlica, cmentarz) przy braku pewności co do ostatecznej liczby chętnych do przesiedlenia. Wariant ten przewidywał przesiedlenie 100 rodzin, podczas gdy niewiążące deklaracje złożyło jedynie 44 właściciele. Do końca 2011 r. zdołano na ten cel wykupić 23 ha gruntów (za kwotę 4,6 mln zł), z 37,6 ha planowanych, tj. 61,2%. Przyjęcie maksymalnego wariantu zakupu



nieruchomości eliminowało wystąpienie sytuacji niemożliwości zapewnienia chociażby jednej rodzinie nowego miejsca zasiedlenia.

### 3.2.1.2. Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego

Zadania związane z Modernizacją Wrocławskiego Węzła Wodnego zostały przypisane dwóm jednostkom wdrożeniowym, tj. RZGW i DZMiUW we Wrocławiu. Wartość robót przewidzianych do wykonania przez RZGW wynosiła 674,4 mln zł, tj. 55,4%, a przez DZMiUW – 543,6 mln zł, tj. 44,6% wartości całego zadania. Podstawowy zakres zadań przewidzianych do realizacji przez te podmioty przedstawiono w załączniku nr 5.2 do Informacji.

Nieefektywne i nieskuteczne były działania RZGW i DZMiUW we Wrocławiu w zakresie realizacji przypisanych im zadań. Do końca 2011 r. nie rozpoczęto jeszcze robót budowlanych w ramach Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego. W szczególności nie rozpoczęto prac związanych z modernizacją koryt i kanałów Odry, urządzeń i budowli przeciwpowodziowych oraz bulwarów.

- *W RZGW we Wrocławiu opóźnienia wynikały, przede wszystkim z nieterminowego przedkładania przez konsultanta dokumentów przetargowych, długości trwania postępowań w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, gdzie procedury trwały od 199 do 318 dni. Niewłaściwe i nieterminowe wywiązywanie się konsultanta z powierzonych mu zadań wynikało przede wszystkim z liberalnego egzekwowania od niego obowiązków wynikających z zawartych umów. Umowy te nie przewidywały naliczania kar umownych<sup>27</sup>.*
- *W DZMiUW we Wrocławiu, w odniesieniu do wcześniej planowanych terminów realizacji robót budowlanych, dla zadań na rzece Odrze opóźnienia wynosiły od 3 do 16 miesięcy, natomiast dla zadań na rzece Widawie od 18 do 28 miesięcy. Były one spowodowane przede wszystkim nieterminowym przedkładaniem przez konsultanta dokumentów przetargowych.*

Innym powodem opóźnień Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego była zmiana przez Bank Światowy (w kwietniu-maju 2011 r.) procedur związanych z przygotowaniem zadań do realizacji, tj. z trybu „zaprojektuj i wybuduj” na „wybuduj”<sup>28</sup>. Wobec tej zmiany DZMiUW w lipcu 2011 r. rozpoczął negocjacje z konsultantem w przedmiocie rozszerzenia zawartego z nim kontraktu o prace projektowe oraz o uzyskanie niezbędnych do rozpoczęcia robót budowlanych decyzji administracyjnych, jednak do dnia zakończenia kontroli (tj. po 10 miesiącach negocjacji) stronom kontraktu nie udało się dojść do porozumienia w zakresie wynagrodzenia dla konsultanta za wykonanie dodatkowych prac, co może być powodem dalszych opóźnień.

Niedoskonałości i uchybienia wystąpiły także w zakresie opisywania przez konsultantów w rozliczeniach czasu pracy wykonywanych przez nich czynności.

- *W RZGW we Wrocławiu czynności wykonywane przez konsultanta były opisywane przez niego w sposób bardzo ogólny bez szczegółowego wskazania jakich prac one dotyczyły. Zazwyczaj rozliczenia zawierały ogólne jednozdaniowe zapisy, m.in. – „koordynacja prac zespołu projektowego i środowiskowego”, „koordynacja prac zespołu”.*
- *Podobnie było w DZMiUW we Wrocławiu, gdzie rozliczenia zawierały ogólne opisy czynności m.in. – „asystowanie w pracach projektowych”, „asystowanie w przygotowaniu materiałów”.*

Niskie było także zaawansowanie finansowe Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego. Dotychczasowe poniesione wydatki w kwocie 33,2 mln zł stanowiły zaledwie 2,7% przewidywanych kosztów całego zadania (1.218,0 mln zł). Wykorzystane one zostały tylko na prace przygotowawcze,

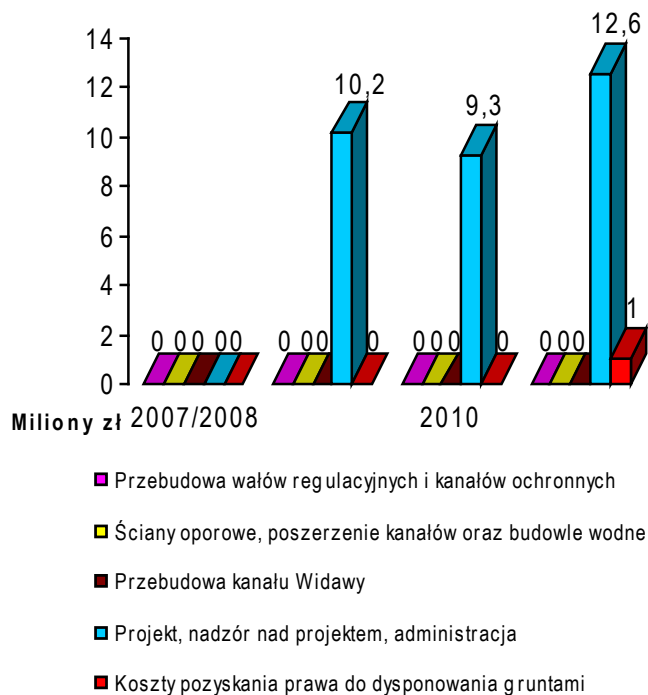
<sup>27</sup> Postanowienia umowy pożyczki zawartej z Bankiem Światowym nie przewidują naliczania kar umownych konsultantom. Istniał wymóg uzgadniania przedmiotowych umów z Bankiem Światowym.

<sup>28</sup> „Zaprojektuj i wybuduj” jest to rozwiązanie polegające na powierzeniu jednemu wykonawcy całości realizacji zadania, tj. od projektu do wybudowania, natomiast „wybuduj” oznacza powierzenie jednemu wykonawcy tylko fizyczną realizację zadania bez jego zaprojektowania.

tj. przygotowanie dokumentacji projektowo technicznej i usługi konsultingowe. Poziom zaawansowania w poszczególnych latach prac w ramach przedmiotowego zadania przedstawia poniższy wykres nr 5

Wykres nr 5

Zaawansowanie prac w ramach Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego



### 3.2.2. Wydatkowanie środków finansowych na realizację Projektu

Pozytywnie należy ocenić rozliczanie i wydatkowanie środków finansowych na realizację Projektu. Zbadane wydatki na kwotę 35,9 mln zł stanowiące 79,8% wydatków ogółem na realizację Projektu w 2011 r. zostały poniesione zgodnie z celami i zasadami określonymi w polityce rachunkowości, a ich wartość prawidłowo ujęta w sprawozdaniu finansowym BKP za 2011 r.

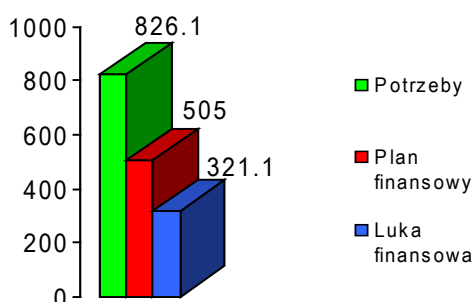
Nieprawidłowości i uchybienia w zakresie wydatkowania środków finansowych stwierdzono w jednej jednostce, tj. RZGW w Gliwicach na kwotę ogółem 582,6 tys. zł.

- Nieprawidłowo wydatkowano środki BŚ na pokrycie kosztów bieżącej działalności w wysokości 16,6 tys. zł, które nie były bezpośrednio związane z działaniami realizowanymi w ramach Projektu oraz nie zostały uzgodnione z BKP i w rezultacie zostały przez BKP zakwestionowane. Osoba odpowiedzialna za ten stan, w złożonych wyjaśnieniach podała, że środki te zostaną przekwalifikowane i zwrócone do budżetu państwa.
- W przekazanym do BKP sprawozdaniu z dokonanych płatności w 2011 r. niewłaściwie wykazano kwotę 566,0 tys. zł stanowiącą wynagrodzenie konsultanta za wrzesień 2011 r., gdyż kwotę tą wypłacono w 2012 r., a więc powinna być ujęta w sprawozdaniu dopiero za 2012 r.

W 2011 r. zachowano wprowadzić właściwe proporcje finansowania Projektu ze źródeł przewidzianych umową pożyczki i kredytu, to jednak zagrożeniem dla realizacji Projektu jest szacowana luka w jego finansowaniu wynosząca 321 mln euro spowodowana wzrostem pierwotnie planowanych kosztów. Największy wzrost kosztów dotyczy robót budowlanych związanych z realizacją zadań zawartych w Projekcie, zwłaszcza WWW i Zbiornika Racibórz. Istnienie tzw. luki finansowej Projektu dostrzeżono już w zatwierdzonym przez Komitet Sterujący w dniu 2 czerwca 2009 r. Planie Finansowym, w którym wielkość brakujących środków określono na poziomie 432,7 mln zł, tj. 101,7 tys. euro. Wzrost kosztów realizacji Projektu oraz wielkość występującej tzw. luki finansowej przedstawiono na wykresie nr 6.

Wykres nr 6

## Prognozowany wzrost kosztów realizacji Projektu



## 3.2.3. Sprawowanie nadzoru i kontroli

W 4 spośród 5 skontrolowanych jednostek terminowo została wdrożona kontrola zarządcza, natomiast w RZGW w Gliwicach nastąpiło to z 1,5 rocznym opóźnieniem w stosunku do postanowień przepisów ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.<sup>29</sup> Przyczyną tego stanu było niedopatrzenie osób odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru i kontroli.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach wydatkowane kwoty rzetelnie ujmowane były w księgach rachunkowych, jednakże w RZGW we Wrocławiu uchybienia dotyczyły kontroli dowodów księgowych, co wynikało z niedopatrzenia osób odpowiedzialnych.

Stwierdzone i opisane w niniejszej Informacji nieprawidłowości wskazują jednak, że sprawowanie nadzoru i kontroli nad podległymi służbami było jeszcze nierzetelne i mało skuteczne. Niewłaściwą realizację Projektu stwierdzono bowiem w 4 spośród 5<sup>30</sup> skontrolowanych jednostek.

- *Dyrektor Projektu w znikomym stopniu wykorzystywał posiadane od 20 kwietnia 2011 r. pełnomocnictwo Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, mające na celu podniesienia skuteczności koordynacji działań związanych z realizacją Projektu. Z pełnomocnictwa tego skorzystano tylko jeden raz, podczas gdy – w ocenie NIK – były przesłanki do pełniejszego jego wykorzystania, mając na względzie chociażby zaistniałe problemy w RZGW w Gliwicach, wskutek których nie zdołano rozpocząć budowy Zbiornika Racibórz, a nawet przygotować tej inwestycji od strony dokumentacyjno-organizacyjnej. Dyrektor Projektu wyjaśnił, że korzystanie z posiadanego pełnomocnictwa nie obejmowało spraw personalnych a realizatorem prac związanych z budową Zbiornika Racibórz był dyrektor RZGW w Gliwicach, który – w ramach posiadanej autonomii – realizował swoje koncepcje np. co do prac archeologicznych czy warunków podpisywanych umów.*

W RZGW we Wrocławiu wskutek braku dostatecznego nadzoru wystąpiły uchybienia w zakresie kontroli bieżącej dowodów księgowych i sprawdzenia faktur oraz ich księgowania. Naruszało to zasady określone w Instrukcji Obiegu i Kontroli Dokumentów Księgowych.

- *W wyniku badania 17 dokumentów księgowych na kwotę 4.739,9 tys. zł (94,6% wartości dokumentów finansowych Projektu w 2011 r.) w odniesieniu do 5 faktur na kwotę 1.291,9 tys. zł (27,2%) stwierdzono uchybienia w zakresie kompletności kontroli bieżącej dowodów księgowych potwierdzających dokonanie operacji gospodarczych i stanowiących podstawę zapisów w księgach rachunkowych. Na fakturach brakowało potwierdzenia, że zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym lub zapisów o dokonaniu ich zapłaty. Działania te należy ocenić jako nierzetelne, a osoba odpowiedzialna za ten stan w złożonych wyjaśnieniach podała, że nieprawidłowości te powstały w wyniku niedopatrzenia.*
- *Sprawdzenia faktur pod względem formalnym i rachunkowym oraz księgowania dokonywał pracownik zatrudniony na stanowisku specjalisty ds. księgowości inwestycyjnej, którego zakres czynności i obowiązków nie obejmował wykonywania tych operacji. Zakres czynności tej osoby został uzupełniony o przedmiotowe czynności.*

<sup>29</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

<sup>30</sup> Z wyjątkiem Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

### 4.1 Przygotowanie i organizacja kontroli

Zagadnienia modernizacji i budowy systemów zabezpieczeń przeciwpowodziowych w dorzeczu Odry były w ostatnich latach przedmiotem czterech kontroli, przeprowadzonych przez Delegaturę NIK we Wrocławiu:

- Kontroli koordynowanej<sup>31</sup> obejmującej okres od 27 września 2001 r.<sup>32</sup> – 31 marca 2006 r. pt. „Realizacja programu wieloletniego „**Program dla Odry 2006**”, szczególnie w obszarze zabezpieczenia przeciwpowodziowego”,
- Kontroli koordynowanej obejmującej lata 2007–2010<sup>33</sup>, pt. „**Realizacja ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o „Program dla Odry–2006”**”.
- Dwóch doraźnych kontroli obejmujących realizację Projektu w latach 2007–2008, 2009, które przeprowadzone zostały w wykonaniu umowy pożyczki zawartej przez Rząd RP z Bankiem Światowym i Bankiem Rozwoju Rady Europy<sup>34</sup>.

Działalność w zakresie realizacji „**Programu wieloletniego „Program dla Odry–2006”, szczególnie w obszarze zabezpieczenia przeciwpowodziowego”** i „**Realizacji ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o „Program dla Odry – 2006”**”, 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. 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 2007-2011 niski poziom realizacji założonych w Projekcie celów. Według stanu na koniec 2010 r., tj. mimo upływu 42 z 83 miesięcy przewidzianych na realizację Projektu, jego zaawansowanie finansowe wyniosło jedynie 74.152 tys. zł (2,8%). Nie rozpoczęto fizycznej realizacji żadnego z przedsięwzięć składających się na Projekt, w tym takich zadań kluczowych, jak Budowa Zbiornika Racibórz i Modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego. W wyniku przeprowadzonych audytów negatywnie oceniono funkcjonowanie mechanizmów systemu kontroli wewnętrznej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz stanu realizacji zadań w ramach Projektu.

Do niniejszej kontroli wytypowano jednostki bezpośrednio związane z realizacją zadań określonych w Projekcie. Kontrola przeprowadzona została metodyką właściwą dla kontroli wykonywania zadań (m.in. rzetelności i legalności wykonywania zadań przez jednostki sektora

<sup>31</sup> Informacja o wynikach kontroli nr 161/2006/P06156/LWR z lutego 2007 r.

<sup>32</sup> Dzień wejścia w życie ustawy ustanawiającej Program dla Odry 2006.

<sup>33</sup> Informacja o wynikach kontroli nr 45/2011/P10/180/LWR z grudnia 2011 r.

<sup>34</sup> Wyniki audytu nr I/09/003/LWR, nr I/10/001/LWR i nr 145/2011/P10/180/LWR.

finansów publicznych w zakresie Projektu) oraz kontroli prawidłowości (m.in. w zakresie wydania opinii na temat sprawozdania finansowego Projektu).

Dla przeprowadzenia przedmiotowej kontroli przyjęto 95%-owy poziom ufności a próg istotności do oceny końcowej określono na 2%. Parametry te dobrano na podstawie wyników poprzedniej kontroli, uwzględniając zasady wynikające z rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r.

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

Czynności kontrolne Projektu zostały przeprowadzone przez Delegaturę NIK we Wrocławiu.

Zakres kontroli był zgodny z wyznaczonym priorytetem głównym działalności NIK na 2012 r.: „Zapewnienie bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa”.

#### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kierownicy wszystkich skontrolowanych jednostek podpisali protokoły kontroli. W wyniku kontroli skierowano 5 wystąpień pokontrolnych zawierających oceny, uwagi oraz 18 wniosków pokontrolnych w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Spośród tych wniosków 13 zostało już zrealizowanych.

Kierownik jednej jednostki (Dyrektor BKP) złożył zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, kierując je do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Komisję Odwoławczą. Stanowisko Komisji Odwoławczej do zgłoszonych zastrzeżeń zostało wyrażone w podjętej uchwale, która została zatwierdzona postanowieniem Prezesa NIK z dnia 1 czerwca 2012 r. Komisja Odwoławcza uwzględniła w całości zastrzeżenia dotyczące:

- skorygowania procentowej wartości wydatkowanych środków finansowych z 51,0% na 51,1%,
- nieuzasadnionego użycia ocen „niemniej” oraz „tylko”,
- uzyskania zdolności operacyjnej i płynności finansowej Biura.
- Komisja w części uwzględniła zastrzeżenia dotyczące:
  - doprecyzowania zapisów w odniesieniu do nieruchomości, na której leży Jaz Wrocław I,
  - oszacowania wzrostu kosztów przez Biuro BKP a nie przez jednostki wdrażające,
  - przewidywanego terminu rozpoczęcia robót budowlanych Zbiornika Racibórz,
  - kwalifikowania przez Bank Światowy wydatków poniesionych na wykup nieruchomości pod budowę nowej wsi.

Pozostałe zastrzeżenia Komisja oddaliła.

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

#### Do dyrektora BKP:

- Pełniejsze wykorzystywanie w koordynacji realizacji Projektu posiadanego Pełnomocnictwa Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w stosunku do RZGW w Gliwicach,

- *Wcześniejsze pozyskiwanie ostatecznych akceptacji Banku Światowego dla przyjętego przez Biuro trybu realizacji zamówień zadań objętych Projektem,*
- *Podjęcie działań w celu weryfikacji faktycznego zapotrzebowania na nieruchomości niezbędne dla przesiedlenia osób z terenu budowy Zbiornika Racibórz dla wyeliminowania ryzyka ponoszenia nadmiernych i niekwalifikowanych wydatków,*
- *Doprowadzenie do rozstrzygnięcia kwestii pozyskania projektów wykonawczych dla Zbiornika Racibórz,*
- *Podjęcie działań zapewniających uwzględnienie w kontrakcie konsultanta RZGW faktu wykonania aktualizacji projektu budowlanego przez inny podmiot.*

Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że 4 z 5 wniosków zostały zrealizowane. Dyrektor BKP poinformował, że:

- podjął działania, które pozwolą na jak najwcześniejsze pozyskiwanie akceptacji BŚ w zakresie realizacji postępowań przetargowych,
- w ramach swoich kompetencji będzie koordynował procesy związane z gospodarką nieruchomościami z uwzględnieniem celów Projektu, uzgodnień z BŚ oraz Planem Przesiedleń,
- w uzgodnieniu z BŚ wypracowywana jest koncepcja wyboru wykonawcy robót budowlanych na podstawie posiadanej już przez RZGW w Gliwicach dokumentacji projektowej, Zbiornika Racibórz,
- kwestia uwzględnienia w kontrakcie konsultanta RZGW w Gliwicach faktu wykonania aktualizacji projektu budowlanego Zbiornika Racibórz przez inny podmiot zostanie rozwiązana w aneksie nr 3 do umowy zawartej między stronami.

#### **Do RZGW w Gliwicach:**

- *Wyegzekwowanie od Wykonawcy dokumentacji projektowej Zbiornika Racibórz pełnego wykonania zadań umownych w zakresie przekazania Zamawiającemu zapisanych w umowie podstawowej edytowalnych wersji tej dokumentacji,*
- *Zapewnienie opracowania bez zbędnej zwłoki projektów wykonawczych budowy Zbiornika Racibórz,*
- *Podjęcie z porozumieniu z BKP we Wrocławiu działań w zakresie wyłączenia aktualizacji Projektu budowlanego z Kontraktu Konsultanta oraz uzyskanie w tym zakresie akceptacji Banku Światowego,*
- *Wypracowanie wiążących rozstrzygnięć w zakresie realizacji badań archeologicznych, najkorzystniejszych z punktu widzenia wysokości kosztów, terminowego i bezkolizyjnego przebiegu budowy Zbiornika Racibórz,*
- *Wskazanie w Zarządzeniu Dyrektora RZGW w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej, Zastępcy Dyrektora pełniącego funkcję koordynatora tego systemu,*
- *Dokonanie rozliczenia nieprawidłowo wydatkowanych w ramach Projektu środków Banku Światowego w wysokości 16,6 tys. zł,*
- *Wyeliminowanie przypadków dokonywania płatności za nabywane nieruchomości z wielotygodniowym wyprzedzeniem przez dniem dokonywania takich transakcji,*
- *Stałe nadzorowanie Konsultanta w zakresie realizowanych przez niego zadań i szczegółowe rozliczanie go z wykonywanych czynności. W przypadku niezadowalającego wykonywania obowiązków rozważenie możliwości rozwiązania umowy z Konsultantem.*

Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że 4 wnioski zostały zrealizowane a pozostałe są w trakcie realizacji. Dyrektor RZGW poinformował, że:

- zwrócił do budżetu państwa nienależnie wydatkowane środki finansowe w kwocie 16,6 tys. zł,
- zaprzestano dokonywania przedpłat na poczet wykupu nieruchomości,
- podjęte zostały działania w kierunku zdyscyplinowania pracy konsultanta.

Do kierowników pozostałych skontrolowanych jednostek, tj. RZGW i DZMiUW we Wrocławiu wnoszono przede wszystkim o:

- *Skuteczne egzekwowanie od Ekspertów Konsultanta szczegółowego wykazywania wykonywanych zadań w miesięcznych rozliczeniach czasu pracy,*
- *Zapewnienie przygotowania dokumentacji projektowej dla realizacji zadań Projektu,*
- *Zapewnienie rzetelnej kontroli bieżącej dowodów księgowych.*

Kierownicy tych jednostek poinformowali, że wszystkie wnioski zostały zrealizowane. Między innymi uszczegółowiono rozliczenia finansowe z konsultantami; zapewniono należyty nadzór nad dekretacją dowodów księgowych oraz podjęto niezbędne działania w kierunku przygotowania dokumentacji projektowej, warunkującej rozpoczęcie robót budowlanych.

### 4.3 Rezultaty kontroli

1. W wyniku kontroli ujawniono finansowe i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w wysokości łącznej **1.252,8 tys. zł**, w tym:

- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 566,0 tys. zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 670,2 tys. zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 16,6 tys. zł,

Uzyskane finansowe rezultaty kontroli szczegółowo przedstawiono w załączniku nr 5.1 do Informacji.

2. Z uwagi na charakter nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli realizacji Projektu w RZGW w Gliwicach, w związku z przekroczeniem uprawnień przez funkcjonariusza publicznego, przygotowano **zawiadomienie do właściwych organów ścigania**, natomiast w związku z ujawnionym wykorzystaniem środków publicznych niezgodnie z przeznaczeniem, przygotowano **dwa zawiadomienie o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych**.

## Opis i klasyfikacja stwierdzonych nieprawidłowości w wymiarze finansowym

### 1. Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 16,6 tys. zł:

- kwota nieprawidłowo dokonanych wydatków w ramach Projektu na pokrycie kosztów bieżącej działalności RZGW w Gliwicach, które nie były bezpośrednio związane z zadaniami Projektu i stanowią wydatki niekwalifikowane;

### 2. Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 670,2 tys. zł:

- 264,2 tys. zł – środki wydatkowane na opracowanie planu sytuacyjnego, map do celów projektowych w różnych skalach, projektów podziału działek znajdujących się na obszarze projektowanego zbiornika, zainwentaryzowanie przepustów i mostu na rzece Psinie, które były już ujęte w ogólnej kwocie zawartej umowy pierwotnej;
- 406,0 tys. zł – dokonywanie zapłaty lub przedpłaty przed podpisaniem aktu notarialnego za zakup nieruchomości związanej z budową Zbiornika Racibórz.

### 3. Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 566,0 tys. zł:

- nieprawidłowo ujęte środki w sprawozdaniach finansowych składanych przez RZGW w Gliwicach do Biura Koordynacji Projektu stanowiących podstawę do przygotowania zbiorczego sprawozdania finansowego.



## Wykaz zadań przewidzianych do realizacji przez RZGW i DZMiUW we Wrocławiu w ramach Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego

Lp.	Wyszczególnienie	Finansowanie według Project Appraisal Document (w zł)	Wydatkowanie środków na dzień 31.12.2011 r.	Wykonanie w %
1	2	3	4	5
<b>RZGW Wrocław</b>				
1.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modernizacja i udroźnienie Kanału Powodziowego wraz z międzywałem na odcinku od dolnego stanowiska jazu Bartoszowice do ujścia do Starej Odry;</li> <li>2. Udroźnienie Starej Odry od dolnego stanowiska jazu Psie Pole do mostów kolejowych Poznańskich;</li> <li>3. Przystosowanie Kanału Miejskiego do przepuszczania wód powodziowych</li> <li>4. Przebudowa koryta Odry na odcinku od mostów kolejowych Poznańskich do ujścia Widawy;</li> <li>5. Przystosowanie stopnia Rędzin do przepuszczania wód powodziowych;</li> <li>6. Modernizacja bulwarów Odry Śródmiejskiej;</li> <li>7. Przebudowa jazu Wrocław I.</li> </ol>	<b>622 360 000</b>	<b>0</b>	<b>0 %</b>
2.	<b>Projekt, nadzór nad Projektem, administracja, RZGW Wrocław</b>	<b>43 000 000</b>	<b>15 878 909,86</b>	<b>37%</b>
3.	<b>Koszty przesiedleń RZGW we Wrocławiu</b>	<b>9 030 000</b>	<b>454,47</b>	<b>0,005%</b>
<b>Łącznie</b>		<b>674 390 000</b>	<b>15 879 364,33</b>	<b>2,3%</b>
<b>DZMiUW we Wrocławiu</b>				
4.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modernizacja obwałowania Blizanowie –Trestno;</li> <li>2. Modernizacja obwałowania Kotowice-Siedlce;</li> <li>3. Budowa i modernizacja innych obwałowań powyżej m. Wrocławia;</li> <li>4. Budowa i modernizacja innych obwałowań poniżej m. Wrocławia.</li> </ol>	<b>291 025 108</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
5.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Odcinek Przelew Odra-Widawa do mostu kolejowego (ul. Krzywoustego);</li> <li>2. Odcinek Rzeka Widawa od mostu kolejowego (ul. Krzywoustego) do ujścia rz. Odry.</li> </ol>	<b>161 451 506</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
6.	<b>Projekt, nadzór nad Projektem, administracja DZMiUW</b>	<b>43 000 000</b>	<b>16 693 256,85</b>	<b>38,8%</b>
7.	<b>Koszty przesiedleń DZMiUW</b>	<b>48 160 000</b>	<b>999 404,80</b>	<b>2,07%</b>
<b>Łącznie</b>		<b>543 636 614</b>	<b>17 692 661,65</b>	<b>3,2%</b>
<b>Ogółem</b>		<b>1 218 026 614</b>	<b>33 572 025,98</b>	<b>2,7%</b>

## Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności

Zagadnienia związane z gospodarką wodną reguluje **ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne**<sup>35</sup>. Na wykonanie urządzeń wodnych, a także na wznoszenie obiektów budowlanych oraz wykonywanie innych robót wymagane jest pozwolenie wodnoprawne (zgodnie z art. 122 ust. 1 i 2), które wydaje się w drodze decyzji (art. 127 ust.1). Pozwolenie wodnoprawne wygasa, jeżeli upłynął okres, na który było wydane lub m.in. podmiot wykonujący urządzenia wodne albo inne działania wymagające pozwolenia wodnoprawnego nie rozpoczął wykonywania urządzeń wodnych w terminie 2 lat od dnia, w którym pozwolenie wodnoprawne na wykonanie tych urządzeń stało się ostateczne (art. 135). Natomiast od 18 marca 2011 r. termin wydłużenia wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego wydłużono do 3 lat. 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 wód<sup>36</sup>.

Przepisy art. 26 określają, jakie czynności należą do obowiązków właścicieli wód w ramach obowiązków związanych z utrzymaniem wód. Należy do nich m.in. zapewnienie utrzymania w należytym 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 naturalnego<sup>37</sup>.

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,

<sup>35</sup> T.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 145

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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 oraz takim ukształtowaniu układu poziomego koryta rzeczno, 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.

ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią (art. 79. ust. 1 i 2).

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

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

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

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

Działalność związaną z projektowaniem i budową obiektów budowlanych normuje **ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane**<sup>38</sup>. 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 należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Według art. 62 ust. 1 obiekty budowlane powinny być

<sup>38</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontrolom okresowym rocznym i pięcioletnim w zakresie określonym w tym przepisie.

**Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych**<sup>39</sup>. 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 publicznych**<sup>40</sup>, 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.<sup>41</sup> 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.

**Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości**<sup>42</sup> określa m.in. zasady rachunkowości (art. 1). Według art. 31 ust. 1 wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia

<sup>39</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 143, poz. 963.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 223, poz. 1778 ze zm.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

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.

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.

## 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 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623).
6. Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963).
7. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2012 poz. 145).
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 Nr 25, poz. 150 ze zm.).
9. 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.).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 (Dz. U. Nr 31, poz. 278).
11. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane gospodarki wodnej i ich usytuowanie (Dz. U. z 1997 r. Nr 21, poz. 111) – uchylone z dniem 16 czerwca 2007 r.
12. Rozporządzenie Ministra 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.
13. Umowa Pożyczki numer 7436-POL (Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry) między Rzeczpospolitą Polską oraz Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju z dnia 11 maja 2007 r. (sporządzona w języku angielskim). Integralną część tej Umowy stanowi dokument Banku Światowego pt. *„Warunki Ogólne mające zastosowanie do Umów Pożyczek i Gwarancyjnych dla Pożyczek o Stałej Marży”* z dnia 1 września 1999 r. (ze zmianami wprowadzonymi do dnia 1 maja 2004 r.) oraz modyfikacjami wymienionymi w Umowie Pożyczki.
14. Umowa Kredytu zawarta dnia 11 maja 2007 r. pomiędzy Bankiem Rozwoju Rady Europy (CEB) a Rządem Rzeczpospolitej Polskiej na współfinansowanie przez ten Bank – Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry.
15. *„Wytyczne Realizacji Zamówień w Ramach Pożyczek MBOiR i Kredytów IDA”* z maja 2004 r., ze zm. wprowadzonymi w październiku 2006 r.
16. *„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](http://www.programodra.pl) Biura Pełnomocnika Rządu ds. Programu dla Odry – 2006,
2. [www.kzgw.gov.pl](http://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.	Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu	Dyrektor	Witold Krochmal	1.07.2011	zakończenia czynności kontrolnych
		p.o. Dyrektor	Janusz Zaleski	27.01.2010	30.06.2011
2.	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej PIB w Warszawie	Dyrektor	Mieczysław Ostojki	01.06.2006	zakończenia czynności kontrolnych
3.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	Dyrektor RZGW	Witold Sumisławski	28.08.2010	zakończenia czynności kontrolnych
4.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach	Dyrektor RZGW	Artur Wójcik	15.06.2010	7.03.2012
		Zastępca Dyrektora RZGW	Tomasz Cywiński	01.10.2010	zakończenia czynności kontrolnych
5.	Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu	Dyrektor	Joanna Gustowska	02.04.2002	zakończenia czynności kontrolnych

## Zestawienie ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w kontrolowanych jednostkach

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena ogólna	Ważniejsze nieprawidłowości i uchybienia
1.	Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pozytywna z nieprawidłowościami w zakresie realizacji w 2011 r. Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry,</li> <li>– pozytywna w zakresie wydatkowania w 2011 r. środków finansowych na ww. Projekt</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Niepełne wykorzystanie posiadanego pełnomocnictwa Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w stosunku do RZGW w Gliwicach.</li> <li>2. Koordynacja prac związanych z realizacją zadań DZMiUW w ramach komponentu B3-1 i B3-2 bez wcześniejszej ostatecznej akceptacji BŚ.</li> </ol>
2.	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej PIB w Warszawie	– pozytywna	
3.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	– pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zbyt ogólne wypełnianie kart czasu pracy przez Ekspertów Konsultanta.</li> <li>2. Nierzetelnie dokonywano kontroli bieżącej dowodów księgowych.</li> </ol>
4.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach	<ul style="list-style-type: none"> <li>– negatywna w zakresie stanu zaawansowania zadań,</li> <li>– pozytywna z nieprawidłowościami w zakresie zgodności wydatkowania środków z celami Projektu i procedurami przetargowymi BŚ</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Opóźnienia przy realizacji inwestycji budowy Zbiornika Racibórz oraz niski stan zaawansowania rzeczowo-finansowego.</li> <li>2. Nieprawidłowo wydatkowano środki BŚ na pokrycie kosztów bieżącej działalności (jako koszty operacyjne).</li> <li>3. Nierzetelnie sporządzano sprawozdawczość finansową.</li> <li>4. Dokonywanie zapłaty lub przedpłat na zakup nieruchomości na potrzeby planowanych inwestycji przed zawarciem umowy kupna w formie aktu notarialnego.</li> <li>5. Wydatkowanie środków na zadania, które były już wcześniej realizowane.</li> </ol>
5.	Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu	– pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zbyt ogólne wypełnianie kart czasu pracy przez Niekłuczowych Ekspertów Konsultanta.</li> </ol>



## 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 Środowiska
11. Minister Rozwoju Regionalnego
12. Minister Spraw Wewnętrznych
13. Minister Administracji i Cyfryzacji
14. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
15. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
16. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
17. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
18. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
19. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
20. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
21. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
22. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
23. Senacka Komisja Ochrony Środowiska
24. Senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej
25. Pełnomocnik Rządu do Spraw Programu dla Odry 2006 – Wojewoda Dolnośląski
26. Wojewoda Śląski
27. Przewodniczący Komitetu Sterującego „Programu dla Odry – 2006”
28. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej