



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-01-04/2013

P/13/184

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

[lwr@nik.gov.pl](mailto:lwr@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/184 – Audyt realizacji w 2012 r. Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry (dalej: Projekt) przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontrolerzy	Kontrolę na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> przeprowadził: Marcin Kaliński – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84976 z dnia 2 kwietnia 2013 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 1-2)</i>
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach (dalej: RZGW lub Zarząd), ul. Sienkiewicza 2, 44-100 Gliwice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Cywiński, p.o. Dyrektor RZGW (dalej: Dyrektor RZGW). <i>(dowód: akta kontroli str. 3)</i>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup>, działalność Zarządu w zakresie realizacji Projektu w 2012 r.**

### Uzasadnienie oceny ogólnej

**Podstawą pozytywnej oceny ogólnej** były oceny cząstkowe dotyczące obszarów, w których w 2012 r. wykonywano prace zmierzające do realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry (dalej: Projekt), a dotyczące budowy suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz (Komponent A Projektu). W szczególności RZGW właściwie realizował zadania związane z zabezpieczeniem i uruchamianiem środków finansowych na realizację zadań w ramach Projektu, z aktualizacją i realizacją planu przesiedleń ludności oraz nabywania gruntów pod budowę suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz, z definiowaniem zagrożeń i ryzyk dotyczących realizacji Projektu, czy z realizacją wniosków pokontrolnych po poprzedniej kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

**Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości** dotyczyły m.in.: **[1]** opóźnień w realizacji zadań przypisanych do Komponentu A Projektu w stosunku do istniejących planów i harmonogramów, wynikających głównie z niewłaściwego wykonywania obowiązków przez Konsultanta wsparcia technicznego; **[2]** nieprzestrzegania terminów realizacji zadań przewidzianych w planie pracy („Mapa Drogowa Projektu”), opracowanym przez RZGW w styczniu 2012 r.; **[3]** nie uwzględnienia w propozycji aktualizacji do Planu Zamówień (Procurement Plan) zadań przewidzianych w ramach Podkomponentu A2 (zamówienia dotyczące budowy infrastruktury Nowej Wsi) i Podkomponentu A3 (zamówienia na usługi konsultantów); **[4]** niezachowania przy regulowaniu płatności za zakup

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

nieruchomości o wartości 877.319 zł proporcji źródeł finansowania, przewidzianej umową pożyczki nr 7436 POL, zawartą pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju; [5] zapłaty w wysokości 1.989,4 tys. zł za zakup nieruchomości z pominięciem formalnego jej zatwierdzenia do realizacji poprzez złożenie podpisów Głównego Księgowego i Dyrektora RZGW; [6] 5 przypadków zwłoki w realizacji podjętych zobowiązań, wynikających z okresowego braku środków, nie powodujących jednakże negatywnych skutków finansowych; [7] zawyżenia o 50 tys. zł maksymalnej wysokości dofinansowania na budowę kanalizacji sanitarnej w Nowej Wsi w zawartej między RZGW a Gminą Lubomia umowie w sprawie finansowania budowy infrastruktury w tej miejscowości; [8] przekazywania BKP ze zwłoką sprawozdań RZGW z realizacji Projektu za III i IV kwartał 2012 r.; [9] nieprawidłowości we wdrażaniu i funkcjonowaniu kontroli zarządczej.

**Rezultatem przeprowadzonych badań kontrolnych są także uwagi** dotyczące m.in.: [1] sytuacji kadrowej BWP, komórki organizacyjnej odpowiadającej w ramach RZGW za wdrożenie Komponentu A Projektu, w której 3 na 10 stanowisk pracy nie było obsadzonych na 31 grudnia 2012 r., a we wprowadzonej w marcu 2013 r. nowej strukturze organizacyjnej nie przewidziano stanowiska dla osoby odpowiedzialnej za nadzorowanie spraw związanych z budową Nowej Wsi; [2] dysponowania przez RZGW ograniczonymi majątkowymi prawami autorskimi do projektu budowlanego zbiornika Racibórz<sup>3</sup>, a w szczególności nie posiadania praw do zmian tego projektu, tj. jego uzupełnień, ograniczeń lub modyfikacji; [3] zawarcia w dniu 15 grudnia 2011 r. przez byłego Dyrektora RZGW w sposób nierzetelny, bo budzący wątpliwości co do niejednoznacznych zapisów, aneksu do umowy nr 175/Rac/2010 z Hydroprojekt Spółka z o.o. z 29 grudnia 2010 r. w sprawie przygotowania kompletnego wniosku o wydanie pozwolenia na realizację przedsięwzięcia budowy zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz, co skutkuje ryzyko uznania roszczeń tej firmy na kwotę 117,5 tys. zł.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Realizacja Projektu w 2012 r.

##### 1.1 Wydatki poniesione na realizację Projektu w 2012 r.

Opis stanu  
faktycznego

W 2012 r. wydatki kwalifikowalne RZGW na realizację Projektu wyniosły łącznie 51.684,9 tys. zł, z czego:

- 44.349,7 tys. zł na Podkomponent A2 (pozyskanie praw dysponowania gruntami)<sup>4</sup>, w tym 24.545,2 tys. zł sfinansowano środkami Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (dalej: MBOiR), a 19.804,5 tys. zł środkami towarzyszącymi (budżetowymi);
- 7.332,9 tys. zł na Podkomponent A3 (prace projektowe oraz nadzór budowlany), w tym 3.352,4 tys. zł sfinansowano ze środków MBOiR, a 3.980,5 tys. zł<sup>5</sup> ze środków Banku Rozwoju Rady Europy (dalej: BRRE);
- 2,3 tys. zł na Podkomponent D2 (pomoc techniczna i szkolenia) sfinansowane ze środków MBOiR.

<sup>3</sup> Autorem projektu budowlanego jest Hydroprojekt Spółka z o.o. z siedzibą w Warszawie.

<sup>4</sup> Umowa pożyczki nr 7436 POL z 11 maja 2007 r., zawarta pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju, nie wymienia w swej treści podmiotu odpowiedzialnego za realizację Podkomponentu A2. Wskazuje natomiast na odpowiedzialność RZGW za realizację Podkomponentów A1 i A3.

<sup>5</sup> W tym 566,0 tys. zł tytułem wynagrodzenia Konsultanta wsparcia technicznego za wrzesień 2011 r. (uregulowanego w 2012 r.), które błędnie wykazano w sprawozdaniu dot. Projektu za 2011 r.

W badanym roku nie poniesiono natomiast wydatków kwalifikowanych, związanych z Podkomponentem A1 (koszty prac budowlanych).

Na 2012 r. plan finansowy Projektu, w części realizowanej przez RZGW, opiewał na kwotę 66.507,0 tys. zł, z czego 32.123,0 tys. zł przewidziano do sfinansowania środkami MBOiR, 5.450,0 tys. zł środkami BRRE, 20.934,0 tys. zł środkami towarzyszącymi (budżetowymi), a 8.000,0 tys. zł środkami z Programu dla Odry 2006 (z rezerwy celowej). Z planowanych na ten rok środków wykorzystano natomiast 59.118,9 tys. zł (88,9%), z tego 27.899,9 tys. zł środków MBOiR (86,9%), 3.414,5 tys. zł środków BRRE (62,7%), 19.804,5 tys. zł środków towarzyszących (94,6%) i 8.000,0 tys. zł środków rezerwy celowej (100,0%). W układzie rodzajowym środki te przeznaczono na:

- wykupy i wywłaszczenia nieruchomości niezbędnych pod inwestycje oraz zakup działek pod Nową Wieś – 46.579,4 tys. zł, z tego: 21.446,6 tys. zł z MBOiR, 17.481,9 tys. zł ze środków towarzyszących (współfinansowanie), 7.650,9 tys. zł z rezerwy celowej (Program dla Odry 2006);
- płace i koszty zwrotne zespołu Konsultanta wsparcia technicznego (dalej: Konsultant)<sup>6</sup> – 6.695,1 tys. zł, z tego: 3.280,6 tys. zł z MBOiR, 3.414,5 tys. zł z BRRE;
- refundację dla Gminy Lubomia na budowę wodociągu i odtworzenie budynków użyteczności publicznej – 5.161,3 tys. zł, z tego: 2.838,7 tys. zł z MBOiR, a 2.322,6 tys. zł ze środków towarzyszących (współfinansowanie);
- opłaty z tytułu trwałego zarządu, utrzymanie przejętych obiektów do chwili wyburzenia, podatki od nieruchomości, opracowanie dokumentacji uzupełniającej i ekspertyz, doraźne usługi konsultantów – 569,9 tys. zł, z tego: 264,8 tys. zł z MBOiR, 305,1 tys. zł z rezerwy celowej (Program dla Odry 2006);
- koszty działalności Biura Wdrażania Projektu w Raciborzu (dalej: BWP), usługi tłumacza, zakup materiałów biurowych, szkolenia, a także utrzymanie, naprawy i konserwację budynku BWP – 73,2 tys. zł, z tego: 69,2 tys. zł z MBOiR, 4,0 tys. zł z rezerwy celowej (Program dla Odry 2006);
- wykonanie przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej specjalistycznej opinii do projektu budowlanego zbiornika Racibórz wydatkowano 40,0 tys. zł ze środków Programu dla Odry 2006.

*(dowód: akta kontroli str. 64-82 – wykaz płatności w 2012 r. (Podkomponent A2 i A3); str. 83-85 – zestawienie wypłat z 2012 r., ujętych w sprawozdawczości jako koszty 2011 r.; str. 86 – wykaz płatności w 2012 r. (Podkomponent D2); str. 87 – notatka służbowa kontrolera ws. środków wydatkowanych w 2012 r.; str. 177 – zestawienie wykorzystania środków wg źródeł finansowania Projektu w 2012 r.; str. 388 – sprawozdanie roczne RZGW do informacji o realizacji zadań „Program dla Odry 2006” w 2012 r., str. 1019-1025 – informacja z wykonania rezerw celowych budżetu państwa w 2012 r.; str. 1088-1092 – wyciąg z umowy pożyczki z MBOiR)*

## 1.2 Zaawansowanie finansowo-rzeczowe zadań realizowanych w ramach Projektu

Opis stanu faktycznego

Na koniec grudnia 2012 r., tj. po upływie 79,5% czasu przewidzianego na realizację Projektu<sup>7</sup>, zaawansowanie finansowe zadań przypisanych RZGW do wykonania w ramach Komponentu A osiągnęło, w stosunku do wartości planowanych dla tej jednostki wydatków w wysokości 1.369,22 mln zł<sup>8</sup>, poziom:

- 14,2%, uwzględniając całość wydatków RZGW w wysokości 194,29 mln zł,

<sup>6</sup> Joint Venture of CES Consulting Engineers Salzgitter GmbH, Haskoning Nederland B.V., Ekosystem S.A.

<sup>7</sup> Tj. 66 z 83 miesięcy. Termin realizacji Projektu określa umowa pożyczki nr 7436 POL, zawarta przez Rzeczypospolitą Polską z MBOiR (Bankiem Światowym).

<sup>8</sup> Według inżynierii finansowej przyjętej w dniu 8 marca 2012 r. przez Komitet Sterujący Projektu. Kurs EUR/PLN = 4,0.

- 9,3%, biorąc pod uwagę wydatki RZGW w kwocie 127,07 mln zł, rozliczone na dzień 31 grudnia 2012 r. przez Biuro Koordynacji Projektu we Wrocławiu (dalej: BKP), przy czym w tym układzie zaawansowanie finansowe dla:
  - Podkomponentu A1 wyniosło 0,0% (nie wydatkowano środków przy planie w wysokości 1.036,36 mln zł),
  - Podkomponentu A2 wyniosło 37,7% (poniesiono 101,38 mln zł przy planie w wysokości 268,89 mln zł),
  - Podkomponentu A3 wyniosło 40,1% (wydatkowano 25,69 mln zł przy planie w wysokości 64,00 mln zł).

Poniesione do końca grudnia 2012 r. na realizację zadań związanych z Projektem całkowite wydatki RZGW w wysokości 194.288,4 tys. zł w podziale na źródła finansowania wyniosły: 68.408,5 tys. zł – MBOiR, 12.966,2 tys. zł – BRRE, 47.570,3 tys. zł – środki towarzyszące budżetu państwa (współfinansowanie), 25.370,3 tys. zł – rezerwa celowa (Program dla Odry 2006), 28.473,1 tys. zł – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 11.500,0 tys. zł – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W IV kwartale 2012 r. RZGW dokonało wyboru wykonawców na wyprzedzające badania archeologiczne, a także na wycinkę ponad 11 tys. drzew i na modernizację sieci piezometrów. Pierwsze z tych postępowań, ukończone w październiku 2012 r., sfinalizowane zostało po niemal 2 latach od ogłoszenia, mimo że jeszcze w styczniu 2012 r. RZGW planował jego wcześniejsze ukończenie, bo w miesiącu czerwcu 2012 r. W związku bowiem z wadliwym doradztwem Konsultanta, Krajowa Izba Odwoławcza wydała 11 maja 2012 r. wyrok<sup>9</sup>, w którym uwzględniła odwołanie wykonawców, wspólnie ubiegających się o zamówienie i nakazała RZGW unieważnienie czynności unieważnienia postępowania, unieważnienie czynności wykluczenia z postępowania tych wykonawców oraz dokonanie ponownej oceny ich oferty. Spowodowało to opóźnienia w wyborze wykonawcy, oraz zasądzenie od RZGW kwoty 19,4 tys. zł, stanowiącej koszt postępowania odwoławczego. W IV kwartale 2012 r. rozpoczęte zostały wyprzedzające badania archeologiczne, prowadzone na terenie 17 udokumentowanych stanowisk archeologicznych w pasie przyszłego zbiornika Racibórz. Jednakże BŚ z uwagi na fakt, że wykonawcami tych badań zostały uczelnie publiczne (państwowe), odmówił – zgodnie ze swoimi wytycznymi – uznania kosztów ponoszonych na ich wynagrodzenie za koszty kwalifikujące się do opłacenia ze środków MBOiR. Decyzją Ministra Finansów z 4 kwietnia 2013 r. plan wydatków RZGW na 2013 r. został zwiększony o 1.748,0 tys. zł. Środki te pochodziły z rezerwy celowej ujętej w części 83, poz. 4 ustawy budżetowej na rok 2013 i przeznaczone zostały na realizację wyprzedzających prac archeologicznych.

Według raportu końcowego Konsultanta ze stycznia 2013 r., jako termin zakończenia realizacji Projektu podany został dzień 25 maja 2018 r. przy założeniu, iż jego realizacja zajmie 1524 dni. Ten sam Konsultant w raportach kwartalnych za I i II kwartał 2012 r. przewidywał zakończenie budowy zbiornika Racibórz odpowiednio w lipcu i wrześniu 2021 r., a w raporcie kwartalnym za III kwartał 2012 r. wskazywał na maj 2017 r., uznając go za termin optymistyczny i trudny do spełnienia, głównie ze względu duży zakres prac do wykonania w takim terminie oraz uzależnienie możliwego czasu pracy od nieprzewidywalnych warunków pogodowych. Augustyn Bombała – Pełnomocnik Dyrektora RZGW ds. Zarządzania Komponentem A stwierdził natomiast, że wskazanie realnego terminu zakończenia inwestycji będzie możliwe dopiero po podpisaniu umowy z wykonawcą, dokumentacja przetargowa przewiduje 1274 dni na budowę zbiornika Racibórz,

<sup>9</sup> Wyrok KIO-UZP z 11 maja 2012 r., KIO/UZP 864/12.

którego to okresu nie kwestionował żaden z oferentów, wobec czego zakończenie budowy w 2017 r. wydaje się możliwe.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności odnoszącej się do stanu zaawansowania zadań wchodzących w skład Projektu stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] Według załącznika A (opis usług) do zawartej 4 listopada 2009 r. pomiędzy RZGW a Konsultantem umowy (kontraktu rozliczanego w oparciu o czas pracy), jego rola w Projekcie polegała na realizacji:

- ◆ zadania A (prace projektowe i przygotowanie dokumentacji przetargowej), w ramach którego wyróżniono następujące podzadania:
  - A1 (przeгляд istniejącej dokumentacji) – wykonano w 2010 r.;
  - A2 (weryfikacja i aktualizacja modeli hydrologicznych i hydraulicznych) – w maju 2011 r. zakończono I etap<sup>10</sup>, według stanu na 31 grudnia 2012 r. zaawansowanie II etapu<sup>11</sup> wyniosło 55% (etap ten nie został zakończony w związku z rozwiązaniem umowy z Konsultantem);
  - A3 (studium wykonalności, wnioski o dofinansowanie z Funduszu Spójności i terminarz finansowania) – wykonano, ostatnie aktualizacje sporządzono w styczniu 2012 r.;
  - A4 (aktualizacja i uzupełnienie projektu budowlanego, opracowanie projektu wykonawczego i dokumentacji przetargowej) – nie wykonano<sup>12</sup>, w myśl zawartego 6 września 2012 r. aneksu nr 3 do umowy z Konsultantem, sporządzenie projektów wykonawczych zostało wyłączone z kontraktu, natomiast na mocy zawartego 17 lipca 2012 r. porozumienia pomiędzy RZGW a Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (dalej: RZGW WL), opracowanie dokumentacji przetargowej na wybór wykonawcy zbiornika Racibórz zlecono Konsultantowi RZGW WL;
  - A5 (wsparcie klienta w przygotowaniu i realizacji przetargu) – według stanu na 31 grudnia 2012 r. zaawansowanie wyniosło 50%<sup>13</sup>, wsparcie miało charakter doraźny w związku z przejęciem przygotowania i realizacji przetargu przez Konsultanta RZGW WL;
- ◆ zadania B (ocena środowiska, plan zarządzania środowiskiem, oceny wpływu na środowisko), w ramach którego wyróżniono następujące podzadania:
  - B1 (aktualizacja i wdrożenie Planu Zarządzania Środowiskiem (dalej: PZŚ) i Oceny Oddziaływania na Środowisko (dalej: OOS)) – według stanu na 31 grudnia 2012 r. zaawansowanie prac wyniosło 60%<sup>14</sup>; pracowano nad PZŚ dla Podkomponentu A1, uzyskując 3 grudnia 2012 r. warunkową akceptację Banku Światowego (dalej: BŚ) na rozpoczęcie procedury jego upublicznienia; sporządzono raport OOS (dołączony do wniosku o wydanie decyzji pozwolenia na budowę zbiornika), który postanowieniem z 4 października 2012 r. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Katowicach uznała za uzgodniony pod kątem realizacji przedsięwzięcia; sporządzono raport OOS (pod kątem realizacji Nowej Wsi), w związku z którym Regionalna Dyrekcja

<sup>10</sup> Obliczenia hydrauliczne i opracowanie stref zalewów powodziowych na odcinku Odry od zapory projektowanego Zbiornika do administracyjnych granic Wrocławia dla wariantów inwestycyjnych 0 i 3 przy wykorzystaniu istniejących modeli hydraulicznych.

<sup>11</sup> Opracowanie nowego i aktualnego modelu rzeki Odry na odcinku od projektowanej zapory Zbiornika do wodowskazu Brzeg Most oraz inne działania powiązane w celu realizacji kontraktowych założeń i zadań wynikających z potrzeb Projektu ze szczególnym uwzględnieniem analiz porównawczych związanych z przebiegiem i zasięgiem fal wezbraniowych wywołanych normalną i awaryjną pracą budowli piętrzącej.

<sup>12</sup> Według Raportu Wstępnego Konsultanta z lutego 2010 r. zakończenie planowano w maju 2010 r.

<sup>13</sup> Według Raportu Wstępnego Konsultanta zakończenie planowano w maju 2011 r.

<sup>14</sup> Według Raportu Wstępnego Konsultanta zakończenie planowano w lipcu 2010 r.

Ochrony Środowiska w Katowicach wydała 6 września 2012 r. postanowienie o braku potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko;

- B2 (opracowanie i wdrożenie programu monitoringu wpływu na środowisko) – według stanu na 31 grudnia 2012 r. zaawansowanie prac wyniosło 40%<sup>15</sup>;
- ◆ zadania C (pozyskiwanie nieruchomości dla celów inwestycyjnych, aktualizacja i wdrożenie planu przesiedleń), w ramach którego wyróżniono podzadania:
  - C1 (pozyskiwanie gruntów na cele inwestycyjne) – według stanu na 31 grudnia 2012 r. zaawansowanie prac wyniosło 95%<sup>16</sup>;
  - C2 (układanie planu przesiedleń) – według stanu na 31 grudnia 2012 r. zaawansowanie prac wyniosło 30% przy planowanym terminie ich zakończenia w listopadzie 2015 r.;
  - C3 (wdrażanie planu przesiedleń) – według stanu na 31 grudnia 2012 r. zaawansowanie prac wyniosło 90% przy planowanym terminie ich zakończenia w listopadzie 2015 r.;
- ◆ zadania D (zarządzanie kontraktem, nadzór inwestorski i rola inżyniera kontraktu) – zaawansowanie prac nie wystąpiło, gdyż do końca 2012 r. nie rozpoczęto realizacji inwestycji;
- ◆ zadania E (wsparcie w zarządzaniu projektem) – – według stanu na 31 grudnia 2012 r. zaawansowanie prac wyniosło 30% przy planowanym terminie ich zakończenia w lipcu 2015 r.

Przyczyną wskazanych powyżej opóźnień, w stosunku do terminów wynikających z Raportu Wstępnego Konsultanta, były m.in. problemy Konsultanta związane z terminowością, jakością czy brakiem realizacji wskazanych zadań (podzadań), jak również przesunięcie o ok. 2 lata terminu zakończenia inwestycji w stosunku do terminu 15 grudnia 2015 r. podanego we wzmiankowanym Raporcie Wstępnym.

W pochodzącym z października 2012 r. i opracowanym przez BKP „Raporcie o złym wykonaniu usługi przez Konsultanta” wskazano m.in. na istotne opóźnienia we wdrażaniu Komponentu A Projektu uznając, że jednym z powodów takiej sytuacji była zła jakość pracy Konsultanta, który swoją aktywność skupił na działaniach dotyczących wdrażania Planu Przesiedleń i przygotowania budowy Nowej Wsi, natomiast w zakresie budowy zbiornika Racibórz nie angażował się w żadne działania, istotne z punktu widzenia postępu przygotowań realizacji inwestycji oraz leżące na krytycznej ścieżce harmonogramu. Zauważono także, iż RZGW podejmował próby zdyscyplinowania i egzekwowania od Konsultanta obowiązków wynikających z umowy, angażując się w systematyczną kontrolę jakości pracy Konsultanta i cykliczne poprawianie składanej przez niego dokumentacji, jednakże dalsze kontynuowanie umowy z Konsultantem na dotychczasowym poziomie mogło stanowić ryzyko dla powodzenia realizacji inwestycji.

**[2]** W opracowanym w styczniu 2012 r. planie pracy (tzw. „Mapa Drogowa Projektu”) przewidziano uzyskanie w maju 2012 r. ostatecznej decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych. Wniosek w tej sprawie skierowany został do Wojewody Śląskiego 30 marca 2012 r., który pismem z 12 kwietnia 2012 r. wezwał RZGW do uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni m.in. o mapy zawierające projekty podziału nieruchomości. Ostateczny wniosek w tej sprawie złożony został u Wojewody Śląskiego 29 czerwca 2012 r., kiedy to RZGW odebrał od Hydroprojekt Spółka z o.o. z/s w Warszawie mapy zawierające projekty podziału nieruchomości. Decyzją nr 1/2012 z 26 listopada 2012 r. o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych, Wojewoda Śląski udzielił pozwolenia na realizację zadania pn. „Zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz Dolny na rzece Odrze w województwie śląskim (polder)”, zatwierdzając projekt

<sup>15</sup> Według Raportu Wstępnego Konsultanta zakończenie planowano w czerwcu 2010 r.

<sup>16</sup> Według Raportu Wstępnego Konsultanta zakończenie planowano na lipiec 2010 r.

budowlany i podział nieruchomości wyznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren, oraz nadając tej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzja stała się ostateczna w dniu 12 stycznia 2013 r.

**[3]** RZGW, planując zakończenie prekwalfikacji wnioskodawców zgłaszających swój akces do przetargu na budowę zbiornika Racibórz, uwzględnił w „Mapie Drogowej Projektu” jej zakończenie w styczniu 2012 r. Termin ten nie został dotrzymany. Mimo, że RZGW ogłosił wstępną kwalifikację wnioskodawców 24 sierpnia 2010 r., a otwarcie ich wniosków nastąpiło 21 stycznia 2011 r., to faktyczne zakończenie procedury wstępnej kwalifikacji nastąpiło 17 grudnia 2012 r. w związku ze sformułowaniem przez BŚ „no objection” dla raportu z tej procedury. Zauważyć należy, iż pierwszy raport RZGW z procedury wstępnej kwalifikacji został wysłany do BŚ 20 kwietnia 2011 r. i do listopada 2012 r. (19 miesięcy) trwało jego poprawianie i uzupełnianie. W 2012 r. trwały bowiem nadal prace RZGW nad oceną 18 złożonych wniosków, dotyczące m.in. wątpliwości związanych z procedurami oceny wniosków wstępnej kwalifikacji, w tym sposobu interpretacji kryterium 2.3., dotyczącego toczących się wobec wnioskodawców postępowań. Po zakończeniu prekwalfikacji RZGW wystosowało w dniu 24 grudnia 2012 r. zaproszenia do składania ofert przez 13 zakwalifikowanych firm. Otwarcie 7 ofert złożonych na budowę zbiornika Racibórz nastąpiło w dniu 14 marca 2013 r. a ich ocenę kontynuowano jeszcze w trakcie kontroli NIK. Według Dyrektora RZGW przyczyną niedochowania przewidzianego w Mapie Drogowej Projektu terminu zakończenia prekwalfikacji wnioskodawców była m.in. złożoność procedury i brak doświadczenia w jej wdrażaniu.

**[4]** W „Mapie Drogowej Projektu” jako termin:

- uzyskania przez RZGW gruntów pod budowę Nowej Wsi wskazano luty 2012 r., a faktycznie zadanie to zakończono w marcu 2013 r.;
- opracowania oceny oddziaływania na środowisko zaplanowano marzec 2012 r., a w rzeczywistości zadanie to zrealizowano w sierpniu 2012 r.;
- opracowania projektów budowlanych dla Nowej Wsi (budynki mieszkalne i użyteczności publicznej) wskazano październik 2012 r., natomiast w trakcie niniejszej kontroli przewidywano ukończenie tego zadania w I kwartale 2014 r.;
- złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę Nowej Wsi zaplanowano na listopad 2012 r., a w trakcie niniejszej kontroli przewidywano ukończenie tego zadania w I kwartale 2014 r.;
- uzyskania ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę Nowej Wsi wskazano luty 2013 r., a w toku niniejszej kontroli przewidywano ukończenie tego zadania w I kwartale 2014 r.;
- wyboru wykonawcy na budowę osiedla i podpisanie z nim umowy zaplanowano na marzec 2013 r., natomiast w trakcie niniejszej kontroli plan ten zweryfikowano na III kwartał 2013 r.

Powodem niedotrzymywania terminów wynikających z „Mapy Drogowej Projektu” były problemy proceduralne związane z pozyskiwaniem gruntów, jak również niewłaściwa praca Konsultanta, przejawiająca się niedochowywaniem terminów i nieodpowiednią jakością efektów prowadzonych prac.

*(dowód: akta kontroli str. 387 – zestawienie zaawansowania finansowego Projektu wg stanu na 31.12.2012 r.; str. 396-399 – wyjaśnienia Pełnomocnika Dyrektora RZGW ws. Projektu i budowy zbiornika; str. 611-612 – pismo Prezesa RZGW o przyznaniu środków w 2013 r. z rezerwy celowej na wyprzedzające badania archeologiczne; str. 653-663 – wyjaśnienia Pełnomocnika Dyrektora RZGW ws. budowy zbiornika; str. 668-669 – zestawienie efektów rzeczowych (Podkomponent A1); str. 670-748 – decyzja nr 1/2012 o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych; str. 749-751 – wyjaśnienia Dyrektora RZGW ws. nieprawidłowości dot. budowy zbiornika; str. 755-772 – wniosek o wydanie decyzji pnri; str. 779 – pismo Wojewody Śląskiego - wezwanie do uzupełnienia wniosku pnri; str. 780-781 – pismo ws. przekazania map podziału*



nieruchomości; str. 808-820 – raport o złym wykonaniu usługi przez Konsultanta; str. 1005-1007 – wyjaśnienia ws. wyboru części konsultantów i wstępnej prekwalfikacji; str. 1061-1064 – wyrok KJO; str. 1100 – raporty miesięczne i kwartalne za 2012 r. oraz raport końcowy Konsultanta w wersji elektronicznej)

### 1.3 Finansowanie Projektu oraz zabezpieczenie i uruchamianie środków na realizację zadań.

Opis stanu  
faktycznego

Według inżynierii finansowej Projektu, ustalonej na posiedzeniu Komitetu Sterującego Projektu w dniu 8 marca 2012 r., źródła finansowania wydatków przewidzianych na realizację Komponentu A w łącznej wysokości 1.369,22 mln zł to:

- ✓ MBOiR (BŚ) – 283,60 mln zł,
- ✓ BRRE – 489,88 mln zł,
- ✓ środki towarzyszące budżetu państwa (współfinansowanie) – 117,20 mln zł,
- ✓ NFOŚiGW – 239,27 mln zł,
- ✓ Program dla Odry 2006 – 239,27 mln zł.

Augustyn Bombała – Pełnomocnik Dyrektora RZGW ds. Zarządzania Komponentem A w swych wyjaśnieniach z 18 kwietnia 2013 r. stwierdził, iż nie zna podstaw do formułowania tezy o istnieniu, bądź groźbie powstania luki finansowej, gdyż nie są znane faktyczne koszty budowy zbiornika Racibórz<sup>17</sup>.

Na realizację Projektu (Komponent A) w 2012 r. RZGW zapotrzebował (na podstawie 5 wniosków złożonych do BKP) środki finansowe w łącznej wysokości 58.507,0 tys. zł, w tym 32.123,0 tys. zł pochodzące z MBOiR, 5.450,0 tys. zł pochodzące z BRRE i 20.934,0 tys. zł z budżetu państwa. Licząc od daty złożenia wniosku w BKP czas oczekiwania RZGW na decyzję Ministra Finansów w sprawie uruchomienia zapotrzebowanych środków wynosił od 59 do 104 dni. I tak, wniosek RZGW z 13 czerwca 2012 r. oczekiwał na decyzję Ministra Finansów do 25 września 2012 r., przy czym o sytuacji tej RZGW informował w międzyczasie tak Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: KZGW), jak i Ministra Finansów wskazując m.in. na rosnącą kwotę zobowiązań (ok. 8.000,0 tys. zł na 31 sierpnia 2012 r.) i zagrożenie naliczaniem przez wierzycieli odsetek od nieterminowych płatności. Podkreślano także, iż brak płynności finansowej może spowodować stagnację i niepotrzebne konflikty, gdyż ok. 70% środków na realizację Projektu w roku 2012 dotyczy wydatków związanych z nabywaniem nieruchomości dla przesiedlanej ludności. Przedmiotowy wniosek trafił do Ministerstwa Finansów w dniu 7 września 2012 r., a jego rozpatrywanie trwało 18 dni. Według Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów<sup>18</sup>, na taki termin, oprócz analizy wniosków, złożyła się również konsultacja z innymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, w szczególności w związku z koniecznością sprawdzenia stanu środków kredytowych na rachunku bankowym. W zaakceptowanym przez BŚ i przekazanym RZGW w 2009 r. przez BKP dokumencie „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie” przewidziano, że instytucje będą realizowały wnioski o uruchomienie środków w czasie 3-5 dni roboczych, przy czym czas dla Ministerstwa Finansów na wydanie decyzji określono na 5 dni roboczych. Oznacza to, iż przy zachowaniu terminów wynikających z ww. dokumentu, procedura realizacji wniosku od dnia złożenia zapotrzebowania na środki przez jednostkę wdrożeniową do dnia wydania decyzji w tej sprawie zajmuje ok. 32 dni roboczych, plus kolejnych kilka dni na transfer środków do jednostki wdrożeniowej. W skierowanym do BKO piśmie z 11 stycznia 2013 r. RZGW (BWP) poinformowało, iż wielokrotnie sygnalizowało zbyt skomplikowany system pozyskiwania środków. Wskazano jednocześnie, że jest on długotrwały, sztywny i pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi przepisami

<sup>17</sup> Do czasu zakończenia kontroli nie nastąpił wybór wykonawcy suchego zbiornika Racibórz.

<sup>18</sup> Pismo nr BP9/412/84/KSS/874/12/13865 z 8 października 2012 r.

ustawy o gospodarce nieruchomościami, przewidującymi wypłatę odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości w terminie 14 dni od momentu podpisania aktu notarialnego, który w rzeczywistości znacznie się wydłuża. RZGW negocjował z właścicielami wywłaszczanych nieruchomości terminy zapłaty kwot wynikających z aktów notarialnych, wydłużając ich zapłatę średnio o ok. 2 miesiące.

Z zapotrzebowanych i otrzymanych w 2012 r. środków RZGW nie wykorzystał w sumie 7.388,1 tys. zł, tj. 12,6%, w tym 4.223,1 tys. zł pochodzące z MBOiR, 2.035,5 tys. zł z BRRE i 1.129,5 tys. zł z budżetu państwa. Powodem niewykorzystania tych kwot było:

[1] późniejsze niż zakładano podpisanie umów z wykonawcami; planowano częściową zapłatę faktur (za prace wyprzedzające archeologów, za wycinkę drzew i za modernizację piezometrów), którą przesunięto na I kwartał 2013 r.;

[2] wstrzymanie płatności dla Konsultanta (Joint Venture of CES Consulting Engineers Salzgitter GmbH, Haskoning Nederland B.V., Ekosystem S.A.);

[3] redukcja wynagrodzenia Konsultanta za 3 ostatnie miesiące pracy (z uwagi na brak wyjaśnień Konsultanta faktury za miesiące IX-XI roku 2012 zostały pomniejszone o kwoty nienależycie udokumentowane);

[4] nie zawarcie wszystkich planowanych na grudzień umów notarialnych wykupu i zamiany gruntów, czego przyczyną był brak ostatecznej zgody właścicieli, którzy swoje decyzje przenieśli na 2013 r.;

[5] zastąpienie środków finansowych pochodzących z pożyczki i kredytu, środkami budżetowymi z „Programu Odra 2006”.

Związane z realizacją Projektu zobowiązania RZGW na koniec 2012 r. wyniosły 1.514,7 tys. zł i dotyczyły Konsultanta.

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności RZGW związanej z zabezpieczaniem i uruchamianiem środków finansowych na realizację zadań w ramach Projektu nie stwierdzono nieprawidłowości.

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

Mimo, iż w 2012 r. RZGW składał z odpowiednim wyprzedzeniem wnioski o uruchomienie środków na finansowanie zadań realizowanych w ramach Projektu oraz monitorował w ich sprawie w terminach zabezpieczających realizację zobowiązań, niemniej wystąpiły pojedyncze przypadki zwłoki w regulowaniu podjętych zobowiązań finansowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w procedurze składania wniosków o uruchomienie środków finansowych oraz ich przekazywania RZGW zaangażowanych jest szereg instytucji (od BKP do Ministerstwa Finansów), przez co czas realizacji przedmiotowych wniosków wydłuża się, mogąc stać się krytycznym problemem dla realizacji tego Projektu, w sytuacji nie dochowywania terminów rozpatrywania wniosków przez poszczególne instytucje.

*(dowód: akta kontroli str. 90-91 – pismo ws. automatycznych zwrotów niewykorzystanych środków kredytowych w 2012 r.; str. 92 – informacja ws. zobowiązań na koniec 2012 r. związanych z realizacją Projektu; str. 112-113 – zestawienie dot. uruchamiania środków na realizację Projektu; str. 114-119 – wnioski o uruchomienie środków w 2012 r.; str. 120-122 – wyjaśnienia nt. niewykorzystanych w 2012 r. kwot pożyczki MBOiR i kredytu BRRE; str. 435 – wyjaśnienia dot. niewykorzystanej kwoty ze środków BP w 2012 r.; str. 436 – wyjaśnienia dot. niewykorzystanych kwot ze środków MBOiR i BRRE w XII/2012 r.; str. 621-623 – wyjaśnienia Dyrektora RZGW i Głównej Księgowej ws. terminowości zobowiązań; str. 624 – pismo do MF ws. uruchomienia środków; str. 625 – pismo Departamentu Budżetu Państwa MF ws. opóźnień w uruchomieniu środków; str. 626-627 – pismo do Prezesa KZGW ws. uruchomienia środków; str. 777-778 – inżynieria finansowa Projektu z marca 2012 r.; str. 1082-1087 – wyciąg z dokumentu BKP „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie”)*

#### **1.4 Plan zamówień publicznych**

*Opis stanu  
faktycznego*

W badanym okresie w RZGW obowiązywał Plan zamówień (Procurement Plan) z 31 maja 2011 r., który zastąpiony został Planem zamówień (Procurement Plan) z 2

listopada 2012 r., przekazany RZGW przez BKP w kwietniu 2013 r. W czerwcu i listopadzie 2012 r. RZGW (BWP) przekazał do BKP propozycje aktualizacji tego planu, które nie zostały ostatecznie przez BŚ zatwierdzone.

W 2012 r. RZGW prowadził w ramach Projektu jedno postępowanie podlegające badaniu w trybie ex post przez BŚ, które dotyczyło modernizacji sieci piezometrów i opiewało na kwotę 169,3 tys. zł.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności RZGW stwierdzono następujące nieprawidłowości dotyczące planowania i przeprowadzania postępowań o zamówienia publiczne:

**[1]** Przedstawiając BKP propozycję aktualizacji Planu Zamówień (Procurement Plan) w dniu 2 listopada 2012 r. BWP nie uwzględniło w niej zamówień przewidywanych w tym czasie dla Podkomponentu A2 (zamówienia dotyczące budowy infrastruktury Nowej Wsi) i Podkomponentu A3 (zamówienia na usługi konsultantów). Tymczasem jeszcze we wrześniu 2012 r. Konsultant przygotowując aktualizację Planu Przesiedleń (RAP), ustalił m.in. nowe rozwiązania w zakresie budowy infrastruktury Nowej Wsi. Możliwe było zatem ujęcie w propozycji aktualizacji Planu Zamówień postępowań związanych z wykonaniem infrastruktury w Nowej Wsi. Ponadto w dniu 5 października 2012 r. RZGW wypowiedział Konsultantowi umowę z 4 listopada 2009 r. na świadczenie usług konsultingowych, co również winno było skutkować ujęciem w propozycji aktualizacji Planu Zamówień procedury wyboru indywidualnych konsultantów (specjalista ds. hydrotechniki, ds. środowiska, RAP, tłumacz, kancelaria prawna, nadzór nad realizacją budowy zbiornika) z zadaniami realizowanymi do tej pory przez Konsultanta. Zamówienia, których propozycji nie przedstawił BWP w aktualizacji Planu Zamówień, znalazły się mimo to w zatwierdzonej przez BŚ aktualizacji Planu Zamówień, ale dopiero po włączeniu ich do tego Planu przez BKP.

**[2]** Specyfikacja techniczna, stanowiąca załącznik do projektu umowy na modernizację sieci piezometrów nie zawierała wymaganych informacji o terenie budowy, obejmujących dane istotne z punktu widzenia organizacji robót budowlanych, zabezpieczenia interesów osób trzecich, ochrony środowiska, warunków bezpieczeństwa pracy, zaplecza dla potrzeb wykonawcy, warunków dotyczących organizacji ruchu, ogrodzenia, a także opisu sposobu odbioru robót budowlanych, tj. elementów o których mowa w § 14 ust. 1 pkt 1 lit. d i pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego<sup>19</sup>. Ponadto w myśl art. 31 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>20</sup>, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, a wymagania co do zawartości tej specyfikacji technicznej zawarte są w §14 ww. rozporządzenia. Tymczasem brakujące elementy specyfikacji, opisane były w „Projekcie prac geologicznych na wykonanie uzupełniającej sieci obserwacyjnej wód podziemnych (piezometrów) dla Zbiornika Racibórz Dolny”, o którym wzmiankowano w przedmiotowej specyfikacji, które to opracowanie przekazane zostało wybranemu wykonawcy po podpisaniu z nim umowy. Powyższe stanowiło uchybienie formalne i nie miało wpływu na realizację zamówienia przez wykonawcę.

*(dowód: akta kontroli str. 123-171 – obowiązujące w 2012 r. plany zamówień wraz z propozycjami ich aktualizacji; str. 172-176 – wyciąg z badania zamówienia ex post - modernizacja sieci piezometrów; str. 380-384 – wyjaśnienia Dyrektora RZGW ws.*

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 2012, poz. 2072 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

## 1.5 Wdrożenie i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w ramach Projektu

Opis stanu faktycznego

Aneksem nr 1 z 25 czerwca 2012 r. do zarządzenia wewnętrznego nr 11/2011 Dyrektora RZGW z 2 czerwca 2011 r. w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej w RZGW, funkcję Koordynatora ds. Kontroli Zarządczej powierzono Zastępcy Dyrektora RZGW ds. Zasobów Wodnych. Zarządzeniem nr 32/2012 Dyrektora RZGW z 31 października 2012 r. w RZGW wprowadzono Politykę Zarządzania Ryzykiem. W rejestrze ryzyk RZGW zdefiniowano 8 ryzyk związanych z Projektem i dotyczących budowy suchego zbiornika Racibórz.

W zatwierdzonej przez Dyrektora RZGW „Opinii/raporcie na temat wyników samooceny w RZGW” podniesiono m.in., iż w RZGW należy stale monitorować i usprawniać funkcjonowanie istniejących mechanizmów kontrolnych, rozważyć wprowadzenie w obrębie struktur organizacyjnych RZGW uregulowań służących poprawie komunikacji „poziomej”, a także rozważyć szkolenia w zakresie zasad monitorowania skuteczności elementów systemu kontroli zarządczej.

Według oświadczenia Dyrektora RZGW z 7 lutego 2013 r. o stanie kontroli zarządczej za rok 2012, w RZGW w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

W ramach złożonych wyjaśnień Dyrektor RZGW stwierdził, że budowa zbiornika Racibórz jest dla RZGW priorytetowym działaniem, co znalazło odzwierciedlenie także w systemie kontroli zarządczej, gdyż w 2012 r. m.in. wzmocniono kontrolę nad Projektem poprzez wprowadzenie wymogu bieżącego informowania o zagrożeniach wynikających z prowadzonych prac, organizowanie narad roboczych w BKP przy udziale Pełnomocnika Dyrektora RZGW ds. Zarządzania Komponentem A i służb finansowych.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności RZGW stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia związane z funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej:

**[1]** Zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2010 r. wymogiem art. 68 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>21</sup>, w jednostkach sektora finansów publicznych winna funkcjonować kontrola zarządcza, obejmująca swym systemem m.in. procedury dotyczące zarządzania ryzykiem. W przypadku RZGW kontrola zarządcza nie funkcjonowała od 1 stycznia 2010 r. Jej organizacja została określona i wprowadzona w życie dopiero 17 miesięcy później, tj. zarządzeniem wewnętrznym nr 11/2011 Dyrektora RZGW z 2 czerwca 2011 r. w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej w RZGW. Mimo, iż w §5 tego zarządzenia przewidziano istnienie Polityki Zarządzania Ryzykiem, to stosowny dokument został wprowadzony w życie dopiero po kolejnych 17 miesiącach, tj. zarządzeniem nr 32/2012 Dyrektora RZGW z 31 października 2012 r. Wobec powyższego mechanizmy kontroli zarządczej funkcjonowały w RZGW do tego czasu w ograniczonym zakresie, gdyż nie zapewniały realizacji wszystkich celów tej kontroli, określonych w art. 68 ust. 2 ww. ustawy. Brak procedur związanych z identyfikacją ryzyka nie zapewniał bowiem możliwości podejmowania działań mających na celu zarządzanie ryzykiem.

**[2]** Powierając 25 czerwca 2012 r. Zastępcy Dyrektora RZGW ds. Zasobów Wodnych funkcję Koordynatora ds. Kontroli Zarządczej, Dyrektor RZGW nie określił na piśmie szczegółowych zadań i uprawnień w tym zakresie. Tymczasem, biorąc pod uwagę określoną w art. 68 ust. 1 ww. ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych definicję kontroli zarządczej, za podstawowy jej element należy uznać system wyznaczania i monitorowania realizacji celów i zadań. Ponadto w oparciu

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

o postanowienia zarządzenia wewnętrznego nr 11/2011 Dyrektora RZGW uznać należy, że Koordynator ds. Kontroli Zarządczej koordynuje także działania związane z przeprowadzeniem samooceny, co – zgodnie z komunikatem nr 3 Ministra Finansów z 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych<sup>22</sup> – oznacza, że osoba taka powinna mieć dokładnie sprecyzowane zadania i obowiązki, o których wiedzę powinni posiadać wszyscy pracownicy RZGW. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje złożoną w trakcie kontroli argumentację, iż w tzw. sytuacji przejściowej, gdy obowiązki Dyrektora RZGW pełni Zastępca Dyrektora ds. Zasobów Wodnych, określenie przedmiotowych zadań nie jest niezbędne, gdyż do obowiązków kierownika jednostki należy m.in. wprowadzenie skutecznego systemu kontroli zarządczej. Niemniej jednak z chwilą ustania sytuacji przejściowej Zastępca Dyrektora ds. Zasobów Wodnych winien dysponować pisemnym, szczegółowym zakresem zadań i uprawnień Koordynatora ds. Kontroli Zarządczej.

[3] W myśl §6 zarządzenia wewnętrznego nr 11/2011 Dyrektora RZGW Koordynator ds. Kontroli Zarządczej 15 grudnia każdego roku przygotowuje – w oparciu o wyniki kontroli zarządczej, realizowanej m.in. w formie samooceny – informację i oświadczenie o stanie kontroli zarządczej. Ten sam termin przewidziany został w załączniku do ww. zarządzenia na złożenie wypełnionej ankiety z samooceny kontroli zarządczej przez pracowników RZGW, co wyklucza ich uwzględnienie przy opracowywaniu przez Koordynatora ds. Kontroli Zarządczej oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Zgodnie z przywołanym wcześniej komunikatem nr 3 Ministra Finansów z 16 lutego 2011 r., przygotowując samoocenę należy odpowiednio zaplanować czas niezbędny na jej przeprowadzenie, w tym przygotowanie, dystrybucję, wypełnienie i zebranie ankiet oraz analizę i udokumentowanie wyników. Jeżeli wyniki samooceny będą wykorzystywane przez kierownika jednostki do dokonania oceny przed sporządzeniem oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, wyniki samooceny powinny być opracowane z odpowiednim wyprzedzeniem, aby oświadczenie mogło zostać złożone we właściwym terminie. W trakcie niniejszej kontroli Dyrektor RZGW zobowiązał się do usunięcia wskazanej nieprawidłowości poprzez wprowadzenie terminu 15 stycznia jako daty przygotowania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zatwierdzony przez Dyrektora RZGW „Raportu z przeglądu ryzyka w RZGW za rok 2012”, uwzględnił wniosek audytora wewnętrznego o wprowadzenie do zarządzenia nr 32/2012 Dyrektora RZGW z 31 października 2012 r. w sprawie Polityki Zarządzania Ryzykiem w RZGW, obowiązku sporządzania pisemnych raportów z corocznego przeglądu ryzyka. Do czasu zakończenia badań kontrolnych w dniu 10 maja 2013 r. obowiązek taki nie został wprowadzony w życie. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż brak takich raportów może znacząco utrudnić skuteczny monitoring i rozliczanie ryzyka. Ich opracowywanie powinno natomiast pozwolić na efektywniejsze działania w celu minimalizowania, bądź zapobiegania stwierdzonych ryzyk, a także na ocenę postępów w tej dziedzinie i skuteczności podejmowanych działań i rozwiązań. W sprawie tej Dyrektor RZGW stwierdził, że treść, forma i zakres obowiązywania pisemnych raportów z corocznego ryzyka były przedmiotem konsultacji, a wzór „Raportu z przeglądu ryzyka” jest w opracowaniu i zostanie wprowadzony aneksem do zarządzenia nr 32/2012.

(dowód: akta kontroli str. 48 – aneks nr 1 do zarządzenia wewnętrznego nr 11/2011 ws. organizacji systemu kontroli zarządczej w RZGW; str. 49-57 – zarządzenie nr 32/2012 ws. Polityki Zarządzania Ryzykiem w RZGW; str. 58-63 – zarządzenie wewnętrzne nr 11/2011 ws. organizacji systemu kontroli zarządczej w RZGW; str. 93-95 – oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Dyrektora RZGW za 2012 r.; str. 96-105 – raport na temat

<sup>22</sup> Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność RZGW w zakresie realizacji Projektu w 2012 r., pomimo wystąpienia nieprawidłowości dotyczących zaawansowania rzeczowo-finansowego i terminowej realizacji zadań powierzonych Konsultantowi i uwzględnionych przez RZGW w „Mapie Drogowej Projektu”, jak również dotyczących aktualizacji Planu Zamówień (Procurement Plan) i funkcjonowania kontroli zarządczej.

## 2. Analiza wydatków poniesionych w związku z Projektem w 2012 r. oraz realizacja planu przesiedleń i nabywania gruntów pod budowę zbiornika Racibórz

### 2.1. Badanie wydatków Projektu

Opis stanu faktycznego

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto, wybrane losowo, wydatki na łączną kwotę 37.436,4 tys. zł, tj. 72,4% wszystkich wydatków RZGW w 2012 r., poniesionych w związku z Projektem. Poddane analizie kontrolnej dokumenty sprawdzane były pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzane do wypłaty ze środków kredytowych przez osoby upoważnione. Wykazane w nich wielkości zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych RZGW, a poniesione wydatki rozliczone we właściwych proporcjach (w zależności od źródła finansowania), z wyjątkiem przypadków opisanych poniżej.

Ustalone nieprawidłowości

W przypadku objętych badaniem wydatków RZGW z 2012 r. stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] Dokument księgowy w postaci aktu notarialnego Rep. A nr 4310/2012 z 10 grudnia 2012 r. (zakup nieruchomości za kwotę 1.989.432 zł) nie został zatwierdzony do realizacji, gdyż nie zawierał podpisów Dyrektora RZGW i Głównego Księgowego. Mimo to zapłata w powyższej kwocie dokonana została w formie przelewu w dniu 17 grudnia 2012 r. Brak na przedmiotowym dokumencie stwierdzenia o jego sprawdzeniu i zakwalifikowaniu do ujęcia w księgach rachunkowych stanowił o naruszeniu wymogu art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>23</sup>, natomiast nieoznaczenie go podpisem głównego księgowego w ramach kontroli wstępnej było niezgodne z wymogiem art. 54 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>24</sup>. Podkreślić należy, iż w RZGW uregulowane zostały procedury finansowo-księgowe. Zarządzeniem wewnętrznym nr 25/2012 Dyrektora RZGW z 25 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, wprowadzono bowiem procedury kontroli finansowej (załącznik nr 1) oraz zasady dotyczące ewidencji i rozliczania środków na realizację Projektu (załącznik nr 11), przewidujące m.in., że:

- dokument stanowi podstawę do ujęcia w księgach rachunkowych oraz zatwierdzenia do wypłaty po dokonaniu kontroli wstępnej oraz pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, czy po określeniu źródeł finansowania;
- dokumenty finansowo-księgowe stanowiące podstawę realizacji operacji gospodarczych i finansowych podlegają kontroli finansowej, która ma na celu m.in. przeprowadzenie oceny legalności, tj. czy zachowana jest zgodność z obowiązującymi przepisami prawa i zarządzeniami wewnętrznymi oraz ustaleniami i warunkami wynikającymi z realizowanych umów i porozumień;

<sup>23</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

- za całość gospodarki finansowej m.in. pod względem legalności, a także przejrzystości i jawności odpowiada Dyrektor RZGW, który sprawuje osobiście ogólny nadzór nad skutecznością działania tego systemu, jak również prawidłowością wykorzystania sygnałów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej.

Według Tomasza Cywińskiego - Dyrektora RZGW i Elżbiety Paczkowskiej - Głównej Księgowej opisywany dokument nie został przedłożony do podpisu Dyrektora RZGW i Głównego Księgowego przez niedopatrzenie.

[2] Aktem notarialnym Rep. A nr 847/2012 z 24 lutego 2012 r. RZGW dokonał zakupu nieruchomości za kwotę 877.319 zł, którą uregulowano stosując proporcje źródeł finansowania niezgodne z umową pożyczki nr 7436 POL i z opracowanym przez BKP dokumentem pn. „Przepływy pieniężne, procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe w Projekcie”. W wyznacznikach tych przewidziano bowiem, iż w finansowaniu kosztów przesiedleń w ramach Podkomponentu A2 Projektu udział środków MBOiR wynosi 55%, a udział środków towarzyszących budżetu państwa (współfinansowanie) to 45%. W rzeczywistości cenę zakupu przedmiotowej nieruchomości sfinansowano w proporcji 53,7%<sup>25</sup> ze środków MBOiR (rozdział 71078, paragraf 6053) i 46,3%<sup>26</sup> ze środków współfinansowania z budżetu państwa (rozdział 71078, paragraf 6054). Błędnego opisu tego dokumentu, polegającego na użyciu nieprawidłowej proporcji źródeł finansowania, jak również sprawdzenia tego dokumentu pod względem formalno-rachunkowym, dokonała Halina Cesarz – specjalista ds. rozliczeń BWP. Dokument ten zatwierdzony został do realizacji i do wypłaty środków przez Głównego Księgowego i Dyrektora RZGW. W trakcie niniejszej kontroli Halina Cesarz znajdowała się w okresie wypowiedzenia, trwającego do 30 kwietnia 2013 r., i zwolniona była z obowiązku świadczenia pracy. Natomiast Główny Księgowy i Dyrektor RZGW zadeklarowali, że ustalone proporcje źródeł finansowania doprowadzone zostaną do zgodności w ramach następnego dokumentu, przewidującego finansowanie ze środków MBOiR i środków współfinansujących.

[3] Następujące dokumenty księgowe uregulowane zostały po przewidzianych w nich terminach:

- faktura VAT nr 48/2012 Urzędu Gminy Lubomia z 16 kwietnia 2012 r. na kwotę 333.350,15 zł i z terminem płatności 25 kwietnia 2012 r., została uregulowana 5 dni po przewidzianym w niej terminie, tj. 30 kwietnia 2012 r.;
- faktura VAT nr 58/2012 Urzędu Gminy Lubomia z 15 maja 2012 r. na kwotę 361.101,24 zł i z terminem płatności 25 maja 2012 r., została uregulowana 5 dni po przewidzianym w niej terminie, tj. 30 maja 2012 r.;
- faktura VAT nr 86/2012 Urzędu Gminy Lubomia z 31 lipca 2012 r. na kwotę 825.402,80 zł i z terminem płatności 14 sierpnia 2012 r., została uregulowana 2 dni po przewidzianym w niej terminie, tj. 16 sierpnia 2012 r.;
- faktura VAT nr 97/2012 Urzędu Gminy Lubomia z 21 sierpnia 2012 r. na kwotę 535.005,35 zł i z terminem płatności 5 września 2012 r., została uregulowana 29 dni po przewidzianym w niej terminie, tj. 4 października 2012 r.;
- akt notarialny Rep. A nr 2916/2012 z 3 sierpnia 2012 r. na kwotę 3.298.662,00 zł i z terminem płatności do 30 września 2012 r., przy czym część tej kwoty, tj. 1.459.349,46 zł została uregulowana 4 dni po przewidzianym w nim terminie, tj. 4 października 2012 r.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a także z pkt 18 załącznika nr 1 (Procedury kontroli finansowej) do zarządzenia nr 25/2012 Dyrektora RZGW z 25 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, wydatki publiczne winny być dokonywane w terminach wynikających z zaciągniętych wcześniej zobowiązań. W przypadku faktur VAT nr 48/2012, nr 58/2012 i nr 86/2012 oraz aktu notarialnego RZGW uzyskał od drugiej strony transakcji zgodę na

<sup>25</sup> Kwota 406.019,41 zł, uregulowana w formie przedpłaty w dniu 30 grudnia 2011 r.

<sup>26</sup> Kwota 471.299,89 zł zapłacona 29 lutego 2012 r. (163.000 zł) i 20 marca 2012 r. (308.299,89 zł).

przesunięcie terminu płatności przed jego upływem, natomiast w przypadku faktury VAT nr 97/2012 pismo RZGW o przesunięciu terminu płatności trafiło do Urzędu Gminy Lubomia w dniu 14 września 2012 r., tj. 9 dni po upływie terminu płatności.

Wymienione wyżej cztery faktury VAT wpływały do Wydziału Finansowo-Księgowego RZGW po 7 lub 8 dniach od momentu ich wpływu do RZGW. Natomiast według §18 pkt 3 załącznika nr 10 (Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych) do zarządzenia nr 25/2012 Dyrektora RZGW z 25 lipca 2012 r., dokumenty rodzące skutki finansowe należy, po dokonaniu czynności sprawdzających i kontrolnych oraz po odpowiednim udokumentowaniu ich kontroli, złożyć do Wydziału Finansowo-Księgowego w nieprzekraczalnym terminie 3 dni od dnia ich otrzymania celem realizacji finansowej.

Zapłata ww. dokumentów księgowych po określonych w nich terminach wynikała z braku w RZGW środków na pokrycie zobowiązań w pierwotnym terminie (pomimo ich wcześniejszego zapotrzebowania), ale nie spowodowała negatywnych skutków finansowych. Tym niemniej przypadek faktury VAT nr 58/2012 wskazuje, iż niezwłoczne jej przekazanie do Wydziału Finansowo-Księgowego, a nie po 7 dniach od wpływu, umożliwiłoby dokonanie płatności w terminie w niej wskazanym, tj. 25 maja 2012 r. Stwierdzono bowiem, że wniosek RZGW o zmianę limitu otwarcia w systemie Trezor złożony został 23 maja 2012 r., tj. 1 dzień po wpływie tej faktury do Wydziału Finansowo-Księgowego, i zatwierdzony w dniu 25 maja 2012 r., natomiast zapotrzebowanie w BKP na środki złożone zostało 26 maja 2012 r. i zatwierdzone następnego. Według Dyrektora RZGW i Głównego Księgowego, nie mają oni wpływu na otrzymywanie decyzji w sprawie dofinansowania oraz, że nie zawsze w dyspozycji jednostki są środki finansowe na realizację zadania budowy zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz. Wskazali także, że ze względu na oddalenie siedziby BWP od siedziby dyrekcji RZGW nie jest możliwe, ze względów finansowych, zapewnienie codziennego obiegu dokumentów. Ponadto zadeklarowali, że wskazany w polityce rachunkowości termin 3 dni na przekazanie dokumentów finansowych zostanie poddany analizie, po której sporządzony zostanie aneks do polityki rachunkowości w celu zmiany tego terminu w odniesieniu do realizacji finansowej budowy zbiornika.

**[4]** Wystawiona przez Konsultanta faktura VAT nr 110278/36198/47 z 7 listopada 2011 r., dotycząca jego wynagrodzenia za październik 2011 r., po opisaniu przez BWP w dniu 1 grudnia 2011 r. pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, do Wydziału Finansowo-Księgowego wpłynęła 8 grudnia 2011 r., tj. z uchybieniem 3-dniowego terminu o którym mowa w §18 pkt 3 załącznika nr 10 do zarządzenia nr 25/2012 Dyrektora RZGW z 25 lipca 2012 r. Zapłata za tę fakturę na kwotę 105.749,68 euro zrealizowana została 29 lutego 2012 r., tj. 83 dni później, a podjęta 30 grudnia 2011 r. próba dokonania przelewu transgranicznego została odrzucona przez bank z powodu braku wolnych środków na rachunku. W związku z powyższym Dyrektor RZGW stwierdził, iż 30 grudnia 2011 r. z KZGW zostały przekazane środki finansowe do pełnej wysokości planu, w tym również środki kredytowe, w związku z powyższym sporządzono i przekazano przelewy do realizacji NBP, jednakże 2 stycznia 2012 r. stwierdzono, że przelewy nie zostały zrealizowane z powodu braku tychże środków na rachunku, gdyż prawdopodobnie nastąpiło tzw. rozminięcie przelewu z wpływem środków.

*(dowód: akta kontroli str. 88-89 – kwestionariusz badania próby; str. 374 – zestawienie przedpłat przy zakupie nieruchomości w 2012 r.; str. 392 – informacja dot. zatrudnienia Haliny Cesarz; akta kontroli str. 518-569 – zestawienie płatności dla badanej próby wraz z dowodami źródłowymi; str. 570-610 – wyciąg z zarządzenia wewnętrznego ws. wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości; str. 613-614, 621-623 – wyjaśnienia Dyrektora RZGW i Głównego Księgowego ws. nieprawidłowości księgowych; str. 628-629 – pismo RZGW do KZGW ws. niezrealizowanych płatności; str. 630-649 – zestawienie faktur Konsultanta; str. 773-775 – karta stanowiska pracy - Barbara Kułakowska; str. 1057-1059 – notatka służbowa kontrolera - badanie próby do losowania za 2012 r.)*

## **2.2. Przesiedlenia ludności i nabywanie gruntów pod budowę zbiornika**



Podstawę dla realizacji procesu przesiedleń w ramach przygotowania budowy zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz stanowił Plan Przesiedleń (RAP), zaktualizowany przez Konsultanta według stanu na dzień 15 września 2012 r. W przedmiotowej aktualizacji, która w październiku 2012 r. uzyskała „no objection” BŚ, ustalono m.in. nowe rozwiązanie budowy infrastruktury Nowej Wsi, polegające na powierzeniu Gminie Lubomia uprawnień inwestora w przygotowaniu warunków technicznych do zamieszkania mieszkańców przesiedlanych z terenu wsi Nieboczowy i Ligoty Tworkowskiej. RZGW zachował natomiast odpowiedzialność za finansowanie i realizację tego zadania. W opinii Konsultanta tak przyjęty schemat postępowania przyspieszy uzyskanie stosownych decyzji administracyjnych oraz samą realizację inwestycji. Realizacja finansowania budowy infrastruktury Nowej Wsi została uzgodniona w ramach dwóch umów między RZGW i Gminą Lubomia, zawartych w dniu:

- 20 grudnia 2012 r. w zakresie finansowania budowy infrastruktury drogowej i technicznej na terenie Nowej Wsi (realizacja sieci dróg publicznych i ciągów pieszo jezdnych, budowa sieci kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków, budowa kanalizacji deszczowej i sieci wodociągowej oraz przebudowa sieci średniego i niskiego napięcia), prowadzonej pod względem rzeczowym między 1 maja 2013 r. i 12 stycznia 2015 r., przy planowanym na dzień 12 stycznia 2016 r. finansowym zakończeniu realizacji projektu<sup>27</sup>. W dniu 27 marca 2013 r. strony zawarły aneks nr 1 do tej umowy, w którym zmieniono m.in. okres realizacji projektu, planując jego rzeczowe rozpoczęcie do 1 października 2013 r., rzeczowe zakończenie do 30 lipca 2015 r., a finansowe zakończenie do 31 grudnia 2015 r.;
- 27 marca 2013 r. w zakresie finansowania budowy kościoła oraz infrastruktury gminnej na terenie Nowej Wsi (budynek remizy ze świetlicą, budynek zaplecza klubu sportowego, budynek komunalny, cmentarz, zagospodarowanie terenów sportowych, terenu parku oraz terenów publicznych), przewidując rzeczowe rozpoczęcie realizacji zadania do 1 października 2013 r., a jego zakończenie do 31 grudnia 2015 r.

W zaktualizowanym we wrześniu 2012 r. Planie Przesiedleń (RAP) założono, że powierzchnia Nowej Wsi, łącznie z dodatkowym terenem pod oczyszczalnię ścieków i drogę dojazdową, wyniesie docelowo ok. 30 ha. Według stanu na 31 grudnia 2012 r. na potrzeby Nowej Wsi RZGW nabył nieruchomości o łącznej powierzchni 26,85 ha (68 działek), w tym 3,75 ha (9 działek) w 2012 r. Ostatnia przewidziana do wykupu nieruchomość o powierzchni 0,5 ha (1 działka) została pozyskana w lutym 2013 r.

Wykup nieruchomości zabudowanych pod budowę zbiornika Racibórz realizowany był w Gminie Lubomia i dotyczył całych wsi Nieboczowy i Ligota Tworkowska, jak również w Gminie Krzyżanowice w zakresie dotyczącym 4 nieruchomości zabudowanych budynkami. W ramach nabywania nieruchomości w 2012 r. prowadzony był także proces zamiany nieruchomości na tereny w Nowej Wsi. Łącznie nabyto 53 nieruchomości, w tym 35 poprzez zawarcie umów zamian nieruchomości na działki w Nowej Wsi. Ponadto w 2012 r. nabyto 68 działek nieruchomości niezabudowanych. Według stanu na koniec grudnia 2012 r. do nabycia pozostało jeszcze 31 nieruchomości zabudowanych (domów). W 2012 r. łączny koszt nabycia nieruchomości, obejmujący wartość nieruchomości, dokumentacji, operatów szacunkowych i opłat notarialnych, wyniósł 52,3 mln zł.

W działalności RZGW w zakresie dotyczącym przesiedlania ludności i nabywania nieruchomości pod budowę zbiornika stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] W zawartej pomiędzy RZGW i Gminą Lubomia umowie z 20 grudnia 2012 r., dotyczącej finansowania budowy infrastruktury drogowej i technicznej na terenie Nowej Wsi, jak również w aneksie nr 1 z 27 marca 2013 r. do tej umowy, zawyżono maksymalną wysokość dofinansowania zadania polegającego na budowie kanalizacji sanitarnej o 50.000 zł, gdyż ustalono ją na 3.350.000 zł, podczas gdy zgodnie z postanowieniami

<sup>27</sup> Przewidziana w tej umowie maksymalna wysokość dofinansowania to 26.750.000 zł.

RAP maksymalna dla tego zadania wysokość dofinansowania wynosi 3.300.000 zł. W imieniu RZGW umowę tę zawarł Dyrektor RZGW wraz z Głównym Księgowym, natomiast aneks do niej podpisany został przez Pełnomocnika Dyrektora RZGW ds. Zarządzania Komponentem A i przez Głównego Księgowego.

[2] Aneks nr 1 do zawartej w dniu 1 sierpnia 2011 r. pomiędzy RZGW i Gminą Lubomia umowy warunkowej, dotyczącej rekompensującego odtworzenia budynku użyteczności publicznej, został sporządzony nierzetelnie, gdyż nie zawierał daty sporządzenia, nie wskazywał reprezentacji RZGW i ze strony tego podmiotu podpisany został jednoosobowo przez Dyrektora RZGW. W myśl natomiast pkt 20 załącznika nr 1 (Procedury kontroli finansowej) do zarządzenia nr 25/2012 Dyrektora RZGW z 25 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, umowy podlegają akceptacji przez głównego księgowego, który dokonuje wstępnej kontroli zgodności planowanej operacji gospodarczej i finansowej z planem finansowym. Przedmiotowy aneks zmienił terminy realizacji, wydłużając rozpoczęcie rzeczowe, a także zakończenie rzeczowe i finansowe zadania. Na powyższą okoliczność Dyrektor RZGW stwierdził, że aneks ten podpisany został 18 stycznia 2013 r. i podjęcie działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

[3] Sprawozdania RZGW z realizacji Projektu za III i IV kwartał 2012 r. zostały przekazane do BKP odpowiednio 15 października 2012 r. i 11 stycznia 2013 r., tj. ze zwłoką – w stosunku do terminów wyznaczonych przez BKP – wynoszącą odpowiednio 5 i 1 dzień. Sprawozdania te przekazywał Stanisław Gałdyś – Kierownik BWP, do obowiązków którego należało m.in. kompletowanie dokumentacji i korespondencji w zakresie prowadzonych spraw oraz terminowe przygotowanie wymaganych sprawozdań, a także przedkładanie Dyrektorowi RZGW i innym jednostkom, informacji, opinii, sprawozdań i raportów.

*(dowód: akta kontroli str. 178-322 – Plan Przesiedleń (RAP) – IX/2012 r.; str. 323-340 – umowa dot. finansowania budowy infrastruktury drogowej i technicznej na terenie Nowej Wsi; str. 341-354 – umowa dot. finansowania budowy kościoła na terenie Nowej Wsi; str. 355-369 – umowa dot. finansowania budowy infrastruktury gminnej na terenie Nowej Wsi; str. 370-373 – pełnomocnictwo Augustyna Bombały; str. 393 – zestawienie BKP nt. terminowości przesyłania sprawozdań z BWP; str. 395 – wyjaśnienia b. Kierownika BWP nt. terminowości przesyłania sprawozdań; str. 437-458 – umowa warunkowa dot. rekompensującego odtworzenia budynku użyteczności publicznej; str. 459-463 – zestawienie i wyjaśnienia dot. nabywania i wywłaszczania nieruchomości w 2012 r.; str. 464-465 – wyciągi z RAP dot. nabywania terenów pod Nową Wieś; str. 466 – informacja z BKP nt. uzyskania „no objection” BS dla RAP w 2012 r.; str. 618-620 – karta stanowiska pracy Stanisława Gałdysia – b. Kierownika BWP; str. 653-663 – wyjaśnienia A. Bombały ws. budowy zbiornika; str. 749-751 – wyjaśnienia Dyrektora RZGW ws. budowy zbiornika; str. 776 – aneks nr 1 do umowy z UG Lubomia dot. rekompensującego odtworzenia budynku użyteczności publicznej)*

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność RZGW w obszarze związanym z ponoszeniem wydatków na realizację Projektu, a także z aktualizacją i realizacją planu przesiedleń ludności oraz nabywania gruntów pod budowę suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz, pomimo wystąpienia opisanych wyżej nieprawidłowości.

### 3. Współpraca z Konsultantem oraz zagrożenia i ryzyka związane z realizacją Projektu

#### 3.1. Współpraca z Konsultantem

Pismem z 25 kwietnia 2012 r. RZGW zawiadomiło Konsultanta, na podstawie klauzuli 2.8 umowy z 4 listopada 2009 r. na świadczenie usług konsultingowych, o zawieszeniu mu wszystkich płatności począwszy od lutego 2012 r., żądając jednocześnie poprawy sytuacji w terminie 30 dni poprzez wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości. Powodem

Opis stanu  
faktycznego

tego działania było to, że: [1] raport kwartalny za IV kwartał 2011 r. nie uzyskał akceptacji RZGW, a mimo pisemnej prośby o poprawę dokumentu nie dostarczono korekty tego raportu, stanowiącego formalną podstawę do dokonywania płatności; [2] przedkładane raporty miesięczne oraz dokumenty rozliczeniowe były niekompletne, niespójne, nieprecyzyjne i przygotowane w sposób niestaranny; [3] Konsultant w sposób nieprawidłowy zarządzał czasem pracy ekspertów; [4] nie przekazywał w terminie zleconych dokumentów; [5] nie wspierał RZGW i miał niewłaściwe nastawienie do pracowników BWP, jak również nie przedstawiał alternatyw działania dla RZGW, ograniczając swoją rolę do faktycznego wykonania niektórych czynności. W dniu 31 maja 2012 r. Konsultant przedstawił plan naprawczy, jednakże w trakcie spotkania negocjacyjnego w dniu 12 czerwca 2012 r. Dyrektor RZGW poinformował go o braku akceptacji dla tak przygotowanego planu podkreślając, że RZGW oczekiwało przedstawienia długoterminowych propozycji rozwiązań kwestii poruszanych w piśmie o zawieszeniu płatności. Jednocześnie RZGW przedstawiło swoją propozycję rozwiązania kwestii spornych, natomiast Konsultant zgodził się, że dokumenty powinny być przygotowywane w sposób nie budzący wątpliwości, proponując wprowadzenie do swej struktury kontrolera jakości i wprowadzenie procedury podejmowania decyzji w postaci karty opisującej przebieg procesu decyzyjnego. Pismem z 13 września 2012 r. RZGW poinformowało Konsultanta, że ustaly przyczyny zawieszenia płatności, a jednocześnie zażądał, aby przedkładane przez niego dokumenty przygotowywane były z zachowaniem staranności oraz poprawnie pod względem merytorycznym i formalnym. W toku niniejszej kontroli Dyrektor RZGW stwierdził, iż pomimo odwieszenia płatności, działania Konsultanta nadal nie zapewniały uzyskania zaplanowanego efektu końcowego inwestycji. Pismem z 25 kwietnia 2012 r. RZGW zwróciło się do Konsultanta, na podstawie klauzuli 4.5 (b) umowy z 4 listopada 2009 r. na świadczenie usług konsultingowych, o natychmiastową zmianę na stanowisku Kierownika Projektu oraz Koordynatora zespołu/Kierownika Biura, uzasadniając to m.in. spadkiem zaufania do kadry zarządzającej zespołem ekspertów i personelu zatrudnionych przez Konsultanta, niskim poziomem świadczenia usług oraz brakiem oczekiwanych kompetencji w zarządzaniu. Złożona 18 września 2012 r. przez Konsultanta propozycja zmiany na stanowisku Kierownika Projektu została negatywnie zaopiniowana, gdyż proponowany kandydat prezentował niższe kwalifikacje od posiadanych przez dotychczasowego Kierownika Projektu. Do kandydata na stanowisko Kierownika Biura RZGW nie wniosło zastrzeżeń. Pismem z 9 lipca 2012 r. RZGW zwróciło się do Prezesa KZGW z wnioskiem o zgodę na udzielenie dla RZGW pomocy przez RZGW WL i jego Konsultanta wsparcia technicznego, poprzez zlecenie (w ramach kontraktu zawartego między RZGW WL i jego Konsultantem) dodatkowych prac polegających na przygotowaniu dla potrzeb RZGW dokumentacji przetargowej na wybór wykonawcy budowy zbiornika Racibórz na podstawie posiadanego już projektu budowlanego. W dniu 17 lipca 2012 r. zawarte zostało między RZGW i RZGW WL, przy udziale Prezesa KZGW, porozumienie o udzieleniu pomocy technicznej przez RZGW WL w przygotowaniu wyboru wykonawcy robót budowlanych dla budowy zbiornika Racibórz, co uzasadniono m.in. koniecznością przyspieszenia terminu rozpoczęcia budowy zbiornika, trudnościami w przygotowaniu realizacji budowy przez RZGW i jego Konsultanta, a także brakiem zdolności do przygotowania dokumentacji przetargowej w oparciu o posiadany projekt budowlany. Porozumienie przewidywało również, iż finansowanie prace związane z opracowaniem dokumentacji przetargowej finansowane będą ze środków przeznaczonych na realizację Komponentu A (Podkomponent A3) Projektu. W III kwartale 2012 r. Konsultant RZGW WL podjął się opracowania dokumentacji przetargowej, którą ukończył w listopadzie 2012 r. W dniu 6 września 2012 r., po prawie dwuletnich negocjacjach i uzyskaniu w dniu 6 sierpnia 2012 r. „no objection” BS, RZGW zawarł aneks nr 3 do umowy z Konsultantem z 4 listopada 2009 r. na świadczenie usług konsultingowych, którym to aneksem wyłączono z zakresu umowy zadania dotyczące opracowania aktualizacji projektu

budowlanego suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz. Konieczność wprowadzenia tej zmiany związana była ze zleceniem w grudniu 2010 r. firmie Hydroprojekt z Warszawy przygotowania aktualizacji projektu budowlanego dla przedsięwzięcia budowy zbiornika Racibórz wraz z kompletnym wnioskiem o wydanie pozwolenia na realizację tej inwestycji. W konsekwencji zmian wprowadzonych aneksem z 6 września 2012 r., zredukowana została o 1.352.249,00 euro, tj. do 8.294.921,71 euro (netto) umowa kwota wynagrodzenia wykonawcy. Niemniej całkowita wartość umowy została zredukowana o 828.040,67 euro (netto), tj. do 11.417.530,33 euro (netto), gdyż część redukcji wynagrodzenia wykonawcy, tj. 524.208,62 euro pozostała w umowie jako rezerwa na nieprzewidziane wydatki. W dniu 8 listopada 2012 r. RZGW zawarł aneks nr 4 do umowy z Konsultantem, który zmienił datę obowiązywania aneksu nr 3, określając termin jego wejścia w życie od 1 lutego 2012 r., a nie jak to uprzednio określono w dniu 6 września 2012 r. Korekta daty obowiązywania aneksu nr 3 była konieczna, chociaż możliwa do przewidzenia w chwili jego zawierania, z uwagi na to, iż we wrześniu 2012 r. po odwieszeniu Konsultantowi płatności, brak było podstawy prawnej do realizacji zobowiązań wobec niego od 1 lutego do 5 września 2012 r.

Pismem z 5 października 2012 r. RZGW poinformowało Konsultanta o wypowiedzeniu umowy z 4 listopada 2009 r. w trybie klauzuli 2.9.1 (g), stanowiącej o uprawnieniu do takiego rozwiązania zgodnie ze swoim uznaniem i z jakiegokolwiek przyczyny (okres wypowiedzenia – 60 dni). Uzasadnieniem dla rozwiązania umowy była nieefektywna współpraca, przejawiająca się w nieterminowym dostarczaniu produktów, braku realizacji części zadań zapisanych w umowie oraz braku widocznej perspektywy na poprawę terminowości i jakości dostarczanych produktów. Mimo zbieżności tego uzasadnienia z argumentacją sformułowaną w piśmie RZGW z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie zawieszenia Konsultantowi od lutego 2012 r. wszystkich płatności, nie skorzystano z możliwości wypowiedzenia umowy z 4 listopada 2009 r. w trybie klauzuli 2.9.1 (a), dotyczącej nie naprawienia sytuacji związanej z zawieszeniem płatności (okres wypowiedzenia – 30 dni). Na tę okoliczność Dyrektor RZGW stwierdził, iż brał pod uwagę możliwość rozwiązania umowy na podstawie klauzuli 2.9.1 (a), ale ostatecznie postanowił skorzystać z innej klauzuli, która gwarantowała łagodniejsze przekazanie inwestorowi kwestii związanych z budową zbiornika Racibórz. Umowa z Konsultantem przestała obowiązywać z dniem 14 grudnia 2012 r.

Do końca badanego okresu rozliczenie umowy z Konsultantem nie zostało przeprowadzone. Także w trakcie niniejszej kontroli proces ten nie został zakończony. Konsultant nie dochował terminu złożenia raportu końcowego, wskazanego w pkt 9.1.4 załącznika A do umowy z 4 listopada 2009 r., gdyż termin ten upłynął 14 stycznia 2013 r. Na pisemne wezwanie RZGW z 16 stycznia 2013 r. Konsultant przekazał przedmiotowy raport w wersji angielskiej w dniu 21 stycznia 2013 r., a wersji polskiej w dniu 30 stycznia 2013 r. Pismem z 17 marca 2013 r. RZGW poinformował Konsultanta o nie zatwierdzeniu przedłożonego raportu ze względu na nie zawarcie w nim elementów przewidzianych w załączniku nr A do umowy z 4 listopada 2009 r. Jednocześnie RZGW przedstawiło szereg uwag do jego treści wnosząc o jego zmianę i uzupełnienie bez zbędnej zwłoki. Do czasu zakończenia przez NIK badań kontrolnych Konsultant nie przedstawił skorygowanej wersji raportu końcowego.

Zgodnie z klauzulą 6.4 (d) umowy z 4 listopada 2009 r. płatność końcowa wynikająca z tej umowy zrealizowana zostanie wyłącznie po przedłożeniu i zatwierdzeniu raportu końcowego i szczegółowego zestawienia końcowego. Konsultant nie złożył RZGW raportu kwartalnego nr 12 (za okres październik-grudzień 2012 r.) uznając, że jest nim raport końcowy. W zawartej między stronami umowie rozróżniono te dwa raporty, przewidując dla nich inne formy i znaczenie.

W myśl klauzuli 3.10 umowy z 4 listopada 2009 r. Konsultant winien, nie później niż przed rozwiązaniem umowy, przekazać inwentaryzację wyposażenia, pojazdów oraz materiałów oddanych do dyspozycji. Mimo pisemnych monitów RZGW w tej sprawie Konsultant nie

sporządził takiej inwentaryzacji do końca 2012 r. Przeprowadzona przez RZGW na dzień 31 grudnia 2012 r. inwentaryzacja wykazała braki w dokumentacji zwróconej przez Konsultanta, a także braki w rzeczach zakupionych i zwróconych przez Konsultanta. Badania kontrolne wykazały, że kwestią sporną pozostaje m.in. odmowa RZGW zapłaty za weekendową pracę Konsultanta, skutkująca potencjalnym zagrożeniem arbitrażu międzynarodowego. Pismem z 14 grudnia 2012 r. Konsultant poinformował RZGW, że nieuregulowane płatności stanowią roszczenie finansowe Konsultanta, zostaną naliczone odsetki za nieterminowe płatności, jak również, że RZGW nie posiada praw autorskich do dokumentów opracowanych przez Konsultanta i nie opłaconych w pełnej wysokości. W raporcie z audytu wydatków, przeprowadzonego w BWP w dniu 22 lutego 2012 r. przez BKP, stwierdzono natomiast, że świadczenie usług w dni wolne od pracy jest dopuszczalne w uzasadnionych przypadkach, jednak dokumentacja znajdująca się w BWP nie wskazuje na fakt świadczenia tych usług. Według złożonych przez Konsultanta od stycznia do grudnia 2012 r. faktur:

- wydatki zwrotne opiewały na kwotę 290,0 tys. euro (brutto), z czego do 31 grudnia 2012 r. zapłacono 254,6 tys. euro (brutto) i na kwotę 575,9 tys. zł (brutto), z czego zapłacono 409,7 tys. zł (brutto);
- jego wynagrodzenie opiewało na kwotę 1.161,1 tys. euro (brutto), z czego do 31 grudnia 2012 r. zapłacono 822,6 tys. euro (brutto).

W związku z rozwiązaniem umowy z Konsultantem RZGW rozpoczęło procedurę wyboru konsultantów, przewidzianych jako wzmocnienie potencjału BWP w sferze zadań realizowanych dotychczas przez Konsultanta. W rezultacie 5 marca 2013 r. zawarto umowę z konsultantem ds. nabywania nieruchomości na cele inwestycyjne – RAP, 26 marca 2013 r. zawarto umowę z konsultantem ds. środowiskowych, 2 kwietnia 2013 r. zawarto umowę z konsultantem ds. hydrotechniki, a 14 kwietnia 2013 r. uzyskano „no objection” BŚ dla krótkiej listy 6 firm uczestniczących w naborze na konsultanta ds. nadzoru nad budową zbiornika – Inżynier Kontraktu.

Nie stwierdzono, leżących po stronie RZGW, nieprawidłowości w zakresie dotyczącym współpracy z Konsultantem.

Procedura rozliczenia końcowego z Konsultantem, która nie została dotychczas sfinalizowana, ma istotne dla RZGW znaczenie, gdyż pozwala na weryfikację prawidłowości wykonanych usług i ewentualnego żądania ich poprawy. Umożliwia poza tym stwierdzenie pełnego wykonania usług, a więc uzyskanie potwierdzenia czy wypłacone Konsultantowi kwoty (wynagrodzenia i wydatki zwrotne) zostały prawidłowo wyliczone i uregulowane. Na tym etapie, dysponując pełną dokumentacją, RZGW powinien być w stanie zweryfikować prawidłowość wykonania usługi i sposobu wyliczenia wynagrodzenia, bądź zwrotu kosztów, których wypłata jeszcze nie nastąpiła i ewentualnie odpowiednio je pomniejszyć, bądź odmówić wypłaty, jeśli okażą się one nienależne. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż przedłożona przez Konsultanta dokumentacja nie uprawnia do końcowego rozliczenia umowy w związku ze zgłaszanymi wadami w dokumentacji. Dokonanie płatności końcowej, zatwierdzenie raportu końcowego i szczegółowego zestawienia końcowego stanowią o potwierdzeniu wykonania usług i ich rozliczeniu, co ma znaczenie w przypadku ewentualnej odpowiedzialności Konsultanta wobec RZGW za realizację usługi.

*(dowód: akta kontroli str. 27-29 – wniosek do Prezesa KZGW o wsparcie techniczne przez Konsultanta RZGW Wrocław; str. 30-38 – aneks nr 3 do umowy z Konsultantem; str. 39-42 – porozumienie o udzieleniu pomocy technicznej dla RZGW Gliwice przez RZGW Wrocław; str. 44-45 – wypowiedzenie umowy Konsultantowi; str. 389-391 – aneks nr 4 do umowy z Konsultantem; str. 396-399 – wyjaśnienia A. Bombaly ws. Projektu i budowy zbiornika; str. 403-434 – uwagi RZGW do Raportu Końcowego Konsultanta; str. 468-473 – pisma do Konsultanta o zawieszeniu płatności od II/2012 r. i ich odwieszeniu; str. 474-475 – pismo do Konsultanta o zmianie na stanowisku Kierownika Projektu*

Ustalone  
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

*i Kierownika Biura; str. 476-477 – pismo do Konsultanta ws. braku akceptacji osoby na stanowisko Kierownika Projektu; str. 478-492 – plan naprawczy Konsultanta; str. 493-499 – wyciąg z notatki ze spotkania negocjacyjnego dot. planu naprawczego; str. 516-517 – wydatki zwrotne i wynagrodzenia wg faktur Konsultanta; str. 807 – pismo do Konsultanta ws. rozliczenia końcowego; str. 821-892 – pisma do Konsultanta ws. warunków zakończenia współpracy; str. 893-899 – opinia prawna ws. zasad dokonywania płatności na rzecz Konsultanta; str. 900-971 – inwentaryzacja dokumentów Konsultanta na 31.12.2012 r.; str. 942-1002 – zestawienia kart czasu pracy Konsultanta za I-XII/2012 r.; str. 1008-1011 – zestawienie zaległych płatności dla Konsultanta; str. 1065-1081 – raporty z audytu BKP wydatków w BWP; str. 1100 – raporty miesięczne i kwartalne za 2012 r. oraz raport końcowy Konsultanta)*

### 3.2. Zagrożenia i ryzyka związane z realizacją Projektu

Opis stanu faktycznego

W opracowanym przez Audytora Wewnętrznego RZGW i zatwierdzonym przez Dyrektora RZGW raporcie z przeglądu ryzyka w RZGW za 2012 r. wskazano m.in. ryzyka związane z Projektem (budową zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny), a w szczególności z działaniami dotyczącymi: wykupu nieruchomości zabudowanych i gruntów na terenie planowanej inwestycji, przygotowania planu zarządzania środowiskiem i planu monitoringu środowiska, przetargu na wykonawcę robót budowlanych, nadzoru nad wdrażaniem budowy zbiornika Racibórz, budowy Nowej Wsi Nieboczowy. Do zidentyfikowanych ryzyk zaliczono:

- brak w odpowiednim czasie decyzji o przyznaniu środków finansowych przez Ministra Finansów,
- nieuregulowane stany prawne i brak zgody właścicieli wykupywanych nieruchomości, mogące doprowadzić do wydłużenia procesu inwestycyjnego,
- planowanie przychodów i wydatków związanych z realizacją inwestycji, rozliczanie poniesionych wydatków,
- terminowe i prawidłowe sporządzanie sprawozdań dotyczących prowadzonych spraw,
- szkody związane z niekorzystnym oddziaływaniem na środowisko, działania niezgodne z decyzjami środowiskowymi oraz pozwoleniem na realizację inwestycji,
- złożoność inwestycji realizowanej według nowych przepisów tzw. „specustawy” przeciwpowodziowej z 2010 r.,
- sprawdzanie dokumentacji przez różne zespoły doradcze,
- finansowanie inwestycji przy udziale środków zagranicznych,
- jakość dokumentacji przetargowej na wybór wykonawcy robót budowlanych, przygotowanej przez konsultanta wsparcia technicznego RZGW WL,
- niejasna sprawa z prawami autorskimi do projektu budowlanego na budowę zbiornika Racibórz,
- dostarczenie dokumentacji projektowej oraz dokumentacji przetargowej dla budowy Nowej Wsi Nieboczowy.

Pierwsze dwa oraz ostatnie z wymienionych wyżej ryzyk uznano w omawianym raporcie za ryzyka mogące mieć krytyczny wpływ na przedsięwzięcie realizowane przez RZGW, dlatego winny być poddane szczególnemu nadzorowi ze strony kierownictwa RZGW.

W działalności RZGW w zakresie dotyczącym zagrożeń i ryzyk związanych z realizacją Projektu, nie stwierdzono nieprawidłowości.

[1] W ocenie Najwyższej Izby Kontroli do zagrożeń i ryzyk związanych z realizacją Projektu zaliczyć należy również sytuację kadrową BWP, komórki organizacyjnej odpowiadającej w ramach RZGW za wdrożenie Komponentu A Projektu. Na 31 grudnia 2012 r. w BWP zatrudnionych było 7 osób, a 3 stanowiska pracy nie były obsadzone. W 2012 r. średnie wynagrodzenie pracowników BWP wyniosło 2,9 tys. zł. W związku z ustanowieniem w dniu 12 marca 2013 r. nowego regulaminu organizacyjnego RZGW wprowadzono również nową strukturę organizacyjną BWP,

Ustalone nieprawidłowości

Uwagi dotyczące badanej działalności

a w ślad za tym jednemu pracownikowi zmieniono zakres obowiązków, rozwiązano stosunek pracy z 2 pracownikami, a w przypadku kolejnego pracownika procedura rozwiązania stosunku pracy nie rozpoczęła się ze względu na długotrwałe zwolnienie lekarskie. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w nowej strukturze organizacyjnej BWP nie przewidziano stanowiska dla osoby odpowiedzialnej za nadzorowanie spraw związanych z budową Nowej Wsi. W 2013 r. (do czasu zakończenia badań kontrolnych) zatrudniono w BWP 5 nowych osób w ramach istniejących wakatów i w miejsce osób, które odeszły, a w maju 2013 r. rozstrzygnięto nabór na stanowisko głównego specjalisty ds. inwestycji. Nie obsadzone pozostawało natomiast stanowisko specjalisty ds. relacji z wykonawcami. Augustyn Bombała – Pełnomocnik Dyrektora RZGW ds. Zarządzania Komponentem A podniósł, iż w jego przekonaniu struktura organizacyjna i środki finansowe na funkcjonowanie BWP nie gwarantują bezpieczeństwa inwestycji i uzasadnione byłoby zatrudnienie 2-3 dodatkowych, kompetentnych pracowników oraz kontynuowanie budowy struktury BWP.

**[2]** Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że RZGW dysponuje ograniczonymi majątkowymi prawami autorskimi do projektu budowlanego zbiornika Racibórz<sup>28</sup>, tj. w szczególności nie posiada praw do zmian tego projektu, a więc jego uzupełnień, ograniczeń lub modyfikacji. W myśl art. 41 ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>29</sup>, przejście majątkowych praw autorskich jest możliwe w drodze pisemnej umowy, obejmującej wyraźnie określone pola eksploatacji (wykorzystywania utworu), znane w chwili jej zawarcia. W art. 49 ust. 2 ww. ustawy przesądzono także, iż wprowadzanie zmian do utworu wymaga zgody twórcy i dodatkowego wynagrodzenia, przy czym wskazane jest określenie w umowie zakresu zmian, na które ów twórca wyraża zgodę. W sytuacji braku pełnych praw autorskich, a także wersji edytowalnej zaktualizowanego projektu budowlanego, mogą wystąpić problemy związane z prowadzeniem realizacji inwestycji przez wybranego wykonawcę, w sytuacji gdy zmiany w projekcie będą wymagane, co będzie wiązało się z ponoszeniem/generowaniem dodatkowych kosztów, a także czasem niezbędnym na uzgodnienie zakresu zmian, co może negatywnie przełożyć się na wydłużenie terminu zakończenia inwestycji. Modyfikacja projektu bez zgody twórcy, możliwa w wyjątkowych sytuacjach (spowodowana wyłącznie oczywistą koniecznością), może okazać się w praktyce niemożliwa, albo bardzo ryzykowna, gdyż może narazić na uzasadnione roszczenia ze strony twórcy.

**[3]** Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w wyniku zawarcia w dniu 15 grudnia 2011 r. przez byłego Dyrektora RZGW niegospodarnego i budzącego wątpliwości co do niejednoznacznych zapisów aneksu do umowy nr 175/Rac/2010 z Hydroprojekt Spółka z o.o. z 29 grudnia 2010 r. w sprawie przygotowania kompletnego wniosku o wydanie pozwolenia na realizację przedsięwzięcia budowy zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz (obejmującego w szczególności aktualizację projektu budowlanego)<sup>30</sup>, za sporządzenie projektów podziału nieruchomości firma Hydroprojekt wystawiła w dniu 3 lipca 2012 r. fakturę na kwotę 117,5 tys. zł, którą bez zapłaty zwrócono, co RZGW uzasadniał brakiem podstawy prawnej do zapłaty. W dniu 15 października 2012 r. firma ta wystosowała do RZGW ostateczne przedsądowe wezwanie do zapłaty, a w dniu 28 stycznia 2013 r. złożyła do sądu wniosek o zawezwanie do próby ugodowej. W grudniu 2012 r. Prezes KZGW

<sup>28</sup> Autorem projektu budowlanego jest Hydroprojekt Spółka z o.o. z siedzibą w Warszawie.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.

<sup>30</sup> Ocena w tym zakresie sformułowana została w skierowanym do RZGW wystąpieniu pokontrolnym nr LWR-4101-01-04/2012 Najwyższej Izby Kontroli z 28 maja 2012 r., gdzie m.in. stwierdzono, że przedmiotowy aneks do umowy obejmował wykonanie dodatkowych prac za kwotę 214,8 tys. zł (netto) w sytuacji, gdy zapłata za te prace zawarta już była w kwocie wynikającej z pierwotnej umowy.

przesłał do wiadomości RZGW opinię prawną w przedmiotowym zakresie z której wynikało, że wykonawca może skutecznie domagać się zapłaty dodatkowego wynagrodzenia na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu. Nierzetelnie sporządzony aneks do umowy nr 175/Rac/2010 może zatem w 2013 r. spowodować, że roszczenia zostaną uznane i będzie się to wiązało z wydatkowaniem spornych środków finansowych.

*(dowód: akta kontroli str. 6-26 – opinia prawna ws. roszczeń Hydroprojekt Warszawa; str. 106-111 – raport z przeglądu ryzyka w RZGW za 2012 r.; str. 500-515 – regulamin organizacyjny BWP; str. 621-623 – wyjaśnienia Dyrektora RZGW ws. Hydroprojekt Warszawa; str. 396-399 – wyjaśnienia A. Bombaly ws. Projektu i budowy zbiornika; str. 749-751 – wyjaśnienia Dyrektora RZGW ws. nieprawidłowości dot. budowy zbiornika; str. 752-754 – pismo do wykonawców ws. ograniczonych praw autorskich do projektu budowlanego; str. 783-787 – aneksy do umowy z Hydroprojekt Warszawa; str. 792 – zestawienie płac nominalnych w BWP w 2012 r.; str. 793-800 – korespondencja ws. podwyżki wynagrodzeń dla pracowników BWP w 2012 r.; str. 801-803 – zestawienie kwalifikacyjne pracowników BWP; str. 804 – schemat struktury organizacyjnej BWP i jego stan osobowy; str. 805-806 – karta stanowiska pracy - Tomasz Ważny; str. 1012-1018, 1026-1055 – pisma Hydroprojekt Warszawa)*

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność RZGW dotyczącą współpracy z Konsultantem oraz związaną z definiowaniem zagrożeń i ryzyk dotyczących realizacji Projektu. Zauważa przy tym, iż istniejące w realizacji Komponentu A opóźnienia wynikały głównie z niewłaściwego wykonywania obowiązków przez Konsultanta. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje także na dodatkowe ryzyko związane z sytuacją kadrową BWP, komórki odpowiadającej za wdrożenie Komponentu A Projektu, w której np. nie przewidziano stanowiska zajmującego się nadzorem nad sprawami budowy Nowej Wsi.

#### 4. Realizacja wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nr LWR-4101-01-04/2012 z 28 maja 2012 r. z kontroli nr P/12/182 w zakresie realizacji Projektu w 2011 r.

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała RZGW w zakresie przebiegu realizacji Projektu w 2011 r. W wyniku tej kontroli negatywnie oceniono stan zaawansowania realizowanych przez Zarząd zadań wchodzących w skład Projektu, natomiast pozytywnie oceniono zgodność wydatkowanych środków z celami Projektu i procedurami przetargowymi BŚ, pomimo wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie. Ponadto pod adresem Dyrektora RZGW sformułowano 8 wniosków pokontrolnych:

**Nr 1** Wyegzekwowanie od Hydroprojekt Sp. z o.o. pełnego wykonania zobowiązań umownych w zakresie przekazania Zamawiającemu zapisanej w umowie podstawowej edytowalnych wersji dokumentacji projektowej (w formatach \*.doc, \*.xls, \*.dwg, \*.shp oraz innych powszechnie dostępnych).

Ze względu na uzyskanie w 2012 r. pozwolenia Wojewody Śląskiego na budowę suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz oraz działania podjęte na rzecz wykonania dokumentacji przetargowej na wykonawcę robót budowlanych dla tego zbiornika, RZGW odstąpił od wyegzekwowania projektu budowlanego w innych formatach. Według Dyrektora RZGW powodem utrudniającym skuteczną realizację tego zadania jest aneks z 15 grudnia 2011 r. podpisany z firmą Hydroprojekt do umowy na aktualizację projektu budowlanego, w którym wskazano pliki PDF jako format przekazanego projektu bez prawa transformacji do innego formatu. Wskazał jednocześnie, że taki stan rzeczy potwierdza opinia prawna z 21 listopada 2012 r., przekazana przez Prezesa KZGW. Dyrektor RZGW stwierdził ponadto, iż podejmowanie dalszych działań w tym zakresie będzie angażowało służby RZGW, BWP i BKP oraz powodowało ponoszenie dodatkowych kosztów, w tym sądowych,



bez gwarancji uzyskania pozytywnego efektu, który z punktu widzenia całego Projektu jest nieistotny.

**Nr 2** *Zapewnienie opracowania bez zbędnej zwłoki projektów wykonawczych budowy zbiornika Racibórz.*

W myśl wyjaśnień Dyrektora RZGW, przy braku współpracy ze strony Konsultanta i niezależnie od prac prowadzonych w tym czasie nad aneksem nr 3 (wyłączającym z kontraktu z Konsultantem aktualizację projektu budowlanego), podjęto działania mające na celu doprowadzenie do jak najszybszego wyłonienia wykonawcy zbiornika Racibórz, a najbardziej realnym do realizacji w najkrótszym czasie był wariant, w którym uniknie się zlecenia wykonywania projektów wykonawczych odrębnemu podmiotowi, wyłonionemu w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie Prawa zamówień publicznych. Zdaniem Dyrektora RZGW takie rozwiązanie wymagać będzie powierzenia wykonawcy robót budowlanych opracowania szczegółowych rozwiązań projektowych i technologicznych, co nie powinno znacząco skomplikować ani wydłużyć fazy realizacji robót budowlanych. Pismem z 9 lipca 2012 r. Dyrektor RZGW zwrócił się do Prezesa KZGW z wnioskiem o wyrażenie zgody na udzielenie przez RZGW WL i jego Konsultanta wsparcia technicznego (w ramach zawartego między nimi kontraktu) pomocy polegającej na przygotowaniu dla potrzeb RZGW dokumentacji przetargowej na wybór wykonawcy zbiornika Racibórz na podstawie posiadanego projektu budowlanego. W dniu 17 lipca 2012 r. zawarte zostało, przy udziale Prezesa KZGW, porozumienie w sprawie udzielenia RZGW pomocy technicznej przez RZGW WL w przygotowaniu wyboru wykonawcy robót budowlanych dla budowy suchego zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny (polder). Uzgodniono, iż prac dotyczące opracowania dokumentacji przetargowej finansowane będą ze środków przeznaczonych na realizację Komponentu A (Podkomponent A3) Projektu.

**Nr 3** *Podjęcie w porozumieniu z BKP działań w zakresie wyłączenia aktualizacji Projektu budowlanego z kontraktu Konsultanta oraz uzyskanie w tym zakresie akceptacji Banku Światowego.*

W dniu 6 września 2012 r. RZGW i Konsultant podpisali aneks nr 3 do umowy na świadczenie usług konsultingowych pn. „Konsultant do nadzoru budowy suchego zbiornika Racibórz, Umowa rozliczana w oparciu o czas pracy”. Konsekwencją zmian wprowadzonych tym aneksem była redukcja kwoty przeznaczonej w umowie na wynagrodzenia z 9.647.170,52 euro (netto) do 8.294.921,71 euro (netto), tj. o 1.352.248,81 euro. W konsekwencji całkowita wartość umowy zmniejszona została z 12.245.571,00 euro (netto) do 11.417.530,33 euro (netto), czyli o 828.040,67 euro. Jako rezerwę na nieprzewidziane wydatki pozostawiono w umowie kwotę 524.208,62 euro (10% pozostałych kosztów wynagrodzeń).

**Nr 4** *Wypracowanie wiążących rozstrzygnięć w zakresie realizacji badań archeologicznych, najkorzystniejszych z punktu widzenia wysokości kosztów, terminowego i bezkolizyjnego przebiegu budowy zbiornika Racibórz.*

W dniu 15 października 2012 r. RZGW podpisał z konsorcjum w składzie: Instytut Archeologii i Etnologii Polskiej Akademii Nauk, Uniwersytet Wrocławski i Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, umowę na wykonanie prac archeologicznych, przewidującą zakończenie robót ziemnych w maju 2013 r. Z uwagi na fakt, iż wykonawcą tej umowy zostały uczelnie publiczne, BŚ odmówił (zgodnie ze swoimi wytycznymi) uznania kosztów ponoszonych na wynagrodzenie tego wykonawcy za koszty kwalifikujące się do sfinansowania ze środków przewidzianych umową pożyczki nr 7436 POL z 11 maja 2007 r.

**Nr 5** *Wskazanie w Zarządzeniu Dyrektora RZGW w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej, Zastępcy Dyrektora pełniącego funkcję koordynatora tego systemu.*

Aneks nr 1 z 25 czerwca 2012 r. do zarządzenia wewnętrznego nr 11/2011 Dyrektora RZGW, funkcję Koordynatora ds. Kontroli Zarządczej powierzono Zastępcy Dyrektora RZGW ds. Zasobów Wodnych.

**Nr 6** *Dokonanie rozliczenia nieprawidłowo wydatkowanych w ramach Projektu środków Banku Światowego w wysokości 16,6 tys. zł.*

Kwota nie zaakceptowanych do rozliczenia wydatków w wysokości 16.579,04 zł została zrefundowana ze środków budżetowych, a nieprawidłowo wydatkowane w ramach Projektu środki BŚ w tej samej wysokości 16.579,04 zł zostały zwrócone na rachunek dochodów budżetu państwa w czerwcu 2012 r.

**Nr 7** *Wylimitowanie przypadków dokonywania płatności za nabywane nieruchomości z wielotygodniowym (wielomiesięcznym) wyprzedzeniem przed dniem dokonywania takich transakcji.*

W związku z tym wnioskiem pokontrolnym pouczono pracowników RZGW, odpowiedzialnych za zlecenie i realizowanie płatności, o dokonywanie zapłat na podstawie odpowiednich dokumentów księgowych (np. aktów notarialnych), a w przypadku gruntów nabywanych od gmin w terminach zgodnych z zapisami art. 70 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

**Nr 8** *Stałe nadzorowanie Konsultanta w zakresie realizowanych przez niego zadań i szczegółowe rozliczanie go z wykonywanych czynności. W przypadku niezadowolającego wykonywania obowiązków rozważenie możliwości rozwiązania umowy z Konsultantem.*

Pismem z 5 października 2012 r. RZGW wypowiedział Konsultantowi umowę na świadczenie usług konsultingowych ze względu na brak efektywnej współpracy, przejawiający się nieterminowym dostarczaniem produktów i brakiem realizacji części z zadań zapisanych w umowie, a także w związku z brakiem widocznych perspektyw na poprawę terminowości i jakości dostarczanych produktów. Po upływie terminu wypowiedzenia, tj. 14 grudnia 2012 r., nastąpiło rozwiązanie umowy z Konsultantem.

*(dowód: akta kontroli str. 4-47 – wyjaśnienia Dyrektora RZGW ws. realizacji wniosków pokontrolnych)*

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności RZGW w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych, sformułowanych po poprzedniej kontroli NIK, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność RZGW w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych ujętych w wystąpieniu pokontrolnym nr LWR-4101-01-04/2012 P/12/182 z 28 maja 2012 r., sformułowanym po kontroli w przedmiocie realizacji Projektu w 2011 r.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>31</sup>, wnosi o:

1. Doprowadzenie do końcowego rozliczenia rozwiązanej umowy z Konsultantem oraz wyegzekwowanie ciężących na nim z tego tytułu obowiązków.
2. Uwzględnianie w propozycjach aktualizacji Planu Zamówień (Procurement Plan) wszystkich przewidywanych do ogłoszenia zamówień związanych z realizacją Projektu.
3. Rozważenie zmiany zarządzenia wewnętrznego nr 11/2011 Dyrektora RZGW w zakresie terminu 15 grudnia, przewidzianego na przygotowanie przez

<sup>31</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

Koordynatora ds. Kontroli Zarządczej informacji i oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, w celu uzyskania możliwości wykorzystania do opracowania tych materiałów wyników ankiet z samooceny kontroli zarządczej.

4. Wprowadzenie aneksu do zarządzenia nr 32/2012 w sprawie Polityki Zarządzania Ryzykiem w zakresie dodania obowiązku sporządzania pisemnych raportów z corocznego przeglądu ryzyka.
5. Doprowadzenie do zgodności z umową pożyczki nr 7436 POL proporcji źródeł finansowania zastosowanych błędnie w związku regulowaniem płatności wynikających z aktu notarialnego Rep. A nr 847/2012 na sprzedaż nieruchomości.
6. Przeanalizowanie zapisów polityki rachunkowości RZGW pod kątem znowelizowania zapisu o terminie przekazywania przez BWP dokumentów finansowo-księgowych, dotyczących budowy zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz.
7. Doprowadzenie do skorygowania zawartej 20 grudnia 2012 r. z Gminą Lubomia umowy w sprawie finansowania budowy infrastruktury drogowej i technicznej na terenie Nowej Wsi, w zakresie dotyczącym wartości maksymalnego dofinansowania zadania polegającego na budowie kanalizacji sanitarnej.
8. Doprowadzenie do wyeliminowania braków formalnych powstałych przy sporządzaniu aneksu nr 1 do zawartej 1 sierpnia 2011 r. między RZGW i Gminą Lubomia umowy warunkowej w sprawie rekompensującego odtworzenia budynku użyteczności publicznej, a dotyczących daty jego podpisania, reprezentacji RZGW i akceptacji Głównego Księgowego.
9. Terminowe sporządzanie i przekazywanie do BKP kwartalnych sprawozdań z realizacji Projektu.
10. Rozważenie wzmocnienia potencjału kadrowego BWP oraz przypisania obowiązków związanych z nadzorowaniem budowy Nowej Wsi.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

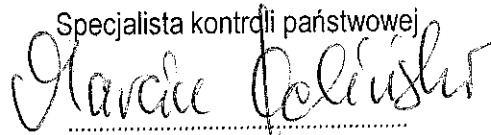
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

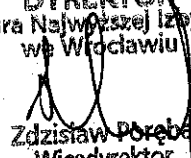
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 10 czerwca 2013 r.

Kontroler:  
Marcin Kaliński  
Specjalista kontroli państwowej  
  
.....  
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

DYREKTOR  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
we Wrocławiu  
z up.  
  
Zdzisław Poręba  
Wicedyrektor

.....  
Podpis