



Prezes

Krajowego Zarządu
Gospodarki Wodnej

Warszawa, dnia 29.12.2016 r.
DIN-pi.0762.7.57.2016.pz

Pan

Wojciech Kutyla

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezynie,

Nawiązując do pisma znak L.WR.430.003.2016 z dnia 5 grudnia 2016 r. w sprawie informacji o wynikach kontroli P/16/096 dotyczącej „Realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego oraz badanie sprawozdania finansowego Projektu” uprzejmie dziękuję, za przekazaną informację o wynikach, którą bardzo szczegółowo przeanalizowałam. Realizacja zbiornika Racibórz, jako obiektu warunkującego ochronę przed powodzią doliny Odry łącznie z Wrocławiem, jest inwestycją szczególnie ważną dla gospodarki wodnej. Obecnie po wypowiedzeniu umowy dotychczasowemu wykonawcy, oczekuję na zgodę Banku Światowego na zastosowanie procedury wyboru nowego wykonawcy budowy zbiornika bez konieczności etapu prekwalifikacji, co znacznie skróci procedury wyboru nowego wykonawcy robót budowlanych.

W celu zwiększenia nadzoru nad realizacją inwestycji, w strukturach RZGW Gliwice, wydzielono specjalną komórkę - Biuro Wdrażania Projektu. Ponadto w celu usprawnienia jej działania zatrudniono przedstawiciela Biura Koordynacji Projektu tj. specjalistę do spraw komponentu A. Cała struktura, w ostatnim okresie usprawnia działania nadzorcze nad realizacją projektu. Utworzone Biuro Wdrażania Projektu ściśle współpracuje z KZGW.

Wg. stanowiska NIK, przyczyną opóźnień było między innymi niewyegzekwowanie dostatecznego zaangażowania Wykonawcy jednak, moim zdaniem wynika to jedynie z postawy Wykonawcy. RZGW podejmował wszystkie możliwe działania, które były przewidziane w kontrakcie, jaki został podpisany z Wykonawcą (Dragados S.A.). Kontrakt ten przewiduje zamknięty katalog działań możliwych do podjęcia przez Zamawiającego w celu zdyscyplinowania Wykonawcy. Przykładem jest podpisanie Aneksu nr 3 regulującego zasady wypłat kosztów pośrednich Wykonawcy. Jednocześnie RZGW wielokrotnie zwracał się do Inżyniera Kontraktu z żądaniami podjęcia działań dyscyplinujących Wykonawcę, wobec licznych przykładów ignorowania postanowień Kontraktu przez Wykonawcę. Inżynier Kontraktu występował do Wykonawcy z odpowiednimi Wezwaniami do Poprawienia, które niezrealizowane, w konsekwencji stały się jedną z podstaw do odstąpienia od Kontraktu z winy Wykonawcy.

Kwestia technologii wzmocnienia podłoża była jednoznacznie rozstrzygnięta w dokumentacji projektowej, jak i przetargowej, co było wielokrotnie, jednoznacznie przedstawiane, zarówno przez Inżyniera Kontraktu, jak i Zamawiającego na etapie realizacji. Opóźnienia, jakie powstały w związku z realizacją wzmocnień podłoża, są wyłącznie skutkiem działań Wykonawcy, które miały na celu wprowadzenie zamiennej technologii wzmocnienia podłoża, nieakceptowanej przez Autora Projektu Budowlanego, Międzynarodowy Panel Ekspertów, Inżyniera i Zamawiającego. Wobec wyczerpania wszystkich działań dyscyplinujących i dalszej pasywnej postawy Wykonawcy w tej kwestii, stało się to



KZGW

Krajowy Zarząd
Gospodarki Wodnej

ul. Grzybowska 80/82
00-844 Warszawa

NIP: 701-002-18-98
REGON: 140593997

tel.: +48 (22) 37 20 210
fax.: +48 (22) 37 20 290

e-mail: kzgw@kzgw.gov.pl
www.kzgw.gov.pl

jedną z podstaw do odstąpienia od Kontraktu z winy Wykonawcy.

Opóźnienia w realizacji posadowienia budowli przelewowo – upustowej, nie są w mojej ocenie wynikiem nieprawidłowych działań po stronie RZGW Gliwice. Zgodnie z Kontraktem Wykonawca był zobowiązany do wykonania dokumentacji geotechnicznej, która miała być podstawą do opracowania Projektów Wykonawczych przez Wykonawcę. Również zgodnie z Kontraktem, a także zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego, Wykonawca zobowiązany był niezwłocznie poinformować inwestora w przypadku ujawnienia nieścisłości, czy wad w dokumentacji projektowej, dostarczonej przez inwestora. Zarówno przygotowanie dokumentacji geotechnicznej, jak i opracowanie dokumentacji projektowej (Projekty Wykonawcze), były realizowane przez Wykonawcę z opóźnieniem względem harmonogramu. Konsekwencją tego faktu było opóźnione poinformowanie inwestora o odmiennych, względem Projektu Budowlanego, warunkach gruntowych w rejonie budowli przelewowo – spustowej. W mojej ocenie, po ujawnieniu odmiennych warunków gruntowych Inwestor podjął działania mające na celu wprowadzenie do realizacji rozwiązania zamiennego. RZGW w Gliwicach, po przyjęciu rozwiązań zamiennych niezwłocznie przystąpił do negocjacji stosownego Aneksu, a także uzyskał kwalifikację odstąpienia przez Autora Projektu Budowlanego, co umożliwiło rozpoczęcie robót.

Odnosząc się do realizacji prac bez zatwierdzonych Projektów Wykonawczych i Szczegółowego Programu Zapewnienia Jakości, należy zauważyć, że Kontrakt dopuszczał możliwość rozpoczęcia realizacji części prac, w przypadku gdy szczegółowość Projektu Budowlanego była wystarczająca dla realizacji danego fragmentu robót. Dodatkowo należy wskazać również na fakt, iż niejednokrotnie Projekty Wykonawcze, opracowane przez Wykonawcę w ramach Kontraktu obejmowały bardzo szeroki zakres prac, a zakres robót realizowany przed zatwierdzeniem Projektów Wykonawczych obejmował jedynie roboty przygotowawcze. Nie zdarzały się sytuacje rozpoczęcia robót zasadniczych przy braku zatwierdzonej dokumentacji.

Pomimo podejmowania przez RZGW w Gliwicach, jak i przez Inżyniera Kontraktu, szeregu działań dyscyplinujących oraz działań mających na celu osiągnięcie porozumienia z Wykonawcą, nie przyniosły one oczekiwanego rezultatu. Informacje o stanie realizacji inwestycji, w tym o problemach z Wykonawcą robót, były na bieżąco przekazywane do Biura Koordynacji Projektu i do Banku Światowego, czego efektem było przyjęcie wspólnie z Bankiem Światowym benchmarków, jako narzędzia służącego do monitorowania postępu prac w ramach inwestycji. Jednakże nawet pomimo zaangażowania Ekspertów Banku Światowego oraz Międzynarodowego Panelu Ekspertów, postawa Wykonawcy nie uległa poprawie. W konsekwencji, RZGW w Gliwicach wystąpił za pośrednictwem BKP w styczniu i kwietniu 2016 do Banku Światowego z wnioskiem o uzyskanie „no objection” na odstąpienie od Kontraktu z Wykonawcą (ostatnia aktualizacja wniosku miała miejsce we wrześniu 2016). Po uzyskaniu zgody, RZGW odstąpił od Kontraktu z Wykonawcą uznając, że kontynuacja prac przez Wykonawcę nie daje możliwości określenia zarówno czasu ukończenia inwestycji, jak i jej kosztów.

z poleceniem

**P.o. Prezesa
Krajowego Zarządu
Gospodarki Wodnej**

Iwona Koza



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LWR.430.003.2016
P/16/096

Warszawa, dnia 8 lutego 2017 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska p.o. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w sprawie Informacji o wynikach kontroli P/16/096 – „Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki z Banku Światowego”

Stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹ przedstawiam opinię do stanowiska p.o. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: „Prezes KZGW”), zawartego w piśmie z dnia 29 grudnia 2016 r.².

1. Odnosząc się do Informacji o wynikach kontroli P/16/096 – „Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki z Banku Światowego”, Prezes KZGW wskazała, że po wypowiedzeniu umowy dotychczasowemu wykonawcy tej inwestycji oczekuje na zgodę Banku Światowego, w zakresie zastosowania procedury wyboru nowego wykonawcy Zbiornika Racibórz bez konieczności przeprowadzenia prekwalfikacji, co znacznie skróci procedurę.

Poinformowała także, że budowa Zbiornika Racibórz - jako obiektu warunkującego ochronę przed powodzią doliny Odry łącznie z Wrocławiem - jest inwestycją szczególnie ważną dla gospodarki wodnej. W celu zwiększenia nadzoru nad realizacją tej inwestycji, w strukturach RZGW Gliwice, wydzielono specjalną komórkę tj. Biuro Wdrażania Projektu, która ściśle współpracuje z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej, natomiast w celu usprawnienia działania tej komórki, zatrudniono konsultanta Biura Koordynacji Projektu tj. specjalistę do spraw budowy Zbiornika Racibórz.

NIK zauważyła, że Biuro Wdrażania Projektu, wyodrębnione zostało w strukturze RZGW w Gliwicach w dniu 12 czerwca 2008 r., natomiast przejęcie kierowania tego Biura przez specjalistę do spraw budowy Zbiornika Racibórz (posiadającego jednocześnie pełnomocnictwa Dyrektora RZGW w Gliwicach), nastąpiło w marcu 2012 r. Pomimo przyjęcia takiej struktury zarządzania inwestycją w kolejnych latach jej realizacji nie udało się rozwiązać kluczowych problemów, co powodowało również narastanie opóźnień.

2. Prezes KZGW nie zgodziła się ze stanowiskiem NIK zawartym w ww. Informacji, że przyczyną opóźnień w budowie Zbiornika Racibórz było m.in. *niewyegzekwowanie przez RZGW w Gliwicach dostatecznego zaangażowania wykonawcy w realizację tego zadania oraz nierozwiązanie istotnych problemów tej inwestycji dotyczących np. technologii wzmocnienia podłoża Zbiornika czy też ostatecznego rozwiązania kwestii posadowienia budowli przelewowo-upustowej*, gdyż w jej ocenie opóźnienia te wynikają jedynie z postawy wykonawcy. Argumentując swoje stanowisko wskazała m.in.,

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.

² Sygn.DIN-pi.0762.7.57.2016.pz.

że RZGW w Gliwicach podejmował wszystkie możliwe działania przewidziane kontraktem w celu zdyscyplinowania wykonawcy, czego przykładem było np. podpisanie aneksu nr 3 regulującego zasady wypłaty kosztów pośrednich, czy też podjęcie wielu działań dyscyplinujących wykonawcę wobec licznych przykładów ignorowania przez niego postanowień kontraktu. Również opóźnienia w realizacji wzmocnienia podłoża Zbiornika, wynikają wyłącznie z działań wykonawcy, które miały na celu wprowadzenie zamienniej technologii wzmocnienia podłoża, nieakceptowalnej przez autora projektu budowlanego, Międzynarodowy Panel Ekspertów, Inżyniera i Zamawiającego. Z opóźnieniem względem harmonogramów wykonawca opracowywał również dokumentację geotechniczną i dokumentację projektową (projekty wykonawcze), natomiast po ujawnieniu odmiennych warunków gruntowych RZGW w Gliwicach podjęło działania mające na celu wprowadzenie do realizacji rozwiązania zamiennego.

Podsumowując Prezes KZGW wskazała, że pomimo podejmowania przez RZGW w Gliwicach jak i Inżyniera Kontraktu, szeregu działań dyscyplinujących oraz działań mających na celu osiągnięcie porozumienia z wykonawcą, nie przyniosły one oczekiwanego rezultatu. W konsekwencji RZGW w Gliwicach wystąpił za pośrednictwem Biura Koordynacji Projektu w styczniu i kwietniu 2016 r. do Banku Światowego z wnioskiem o uzyskanie „no objection” na odstąpienie od kontraktu z wykonawcą. Po uzyskaniu zgody, odstąpiono od kontraktu, uznając, że kontynuowanie prac przez wykonawcę nie daje możliwości określenia zarówno czasu ukończenia inwestycji jak i jej kosztów.

NIK wskazuje, że w Informacji o wynikach kontroli szczegółowo przedstawiono przywołane powyżej działania podejmowane przez RZGW w Gliwicach w zakresie budowy Zbiornika Racibórz (pkt 3.2.1.1). Ustalenia kontroli jednoznacznie wskazują, że rozwiązanie umowy z wykonawcą nastąpiło wyłącznie z jego winy, czego odzwierciedleniem jest również ocena ogólna kontrolowanej działalności.

Należy jednak zauważyć, że na zagrożenia związane z realizacją tej inwestycji NIK wskazywała już w 2012 r. W 2014 r.³ Izba podnosiła rażąco niskie zaawansowanie rzeczowe tego zadania, które pomimo zawarcia w dniu 18 czerwca 2013 r. umowy z wykonawcą na budowę Zbiornika Racibórz, kształtowało się zaledwie na poziomie 4,1%⁴, przy zaawansowaniu finansowym na poziomie 12,5%⁵. Wówczas to przedstawiciele Biura Koordynacji Projektu informowali, że inwestycja ta nie powinna trwać dłużej niż do 2017 r., a przedstawiciele RZGW w Gliwicach wskazywali na istotny postęp zawansowania rzeczowo-finansowego.

3. Prezes KZGW odniosła się również do realizacji prac bez zatwierdzonych projektów wykonawczych i szczegółowych programów zapewnienia jakości. Wskazała, że kontrakt dopuszczał możliwość rozpoczęcia realizacji części prac, w przypadku gdy szczegółowość projektu budowlanego była wystarczająca dla realizacji danego fragmentu robót. Dodatkowo poinformowała, że niejednokrotnie projekty wykonawcze opracowane przez wykonawcę w ramach kontraktu obejmowały bardzo szeroki zakres prac, a zakres robót realizowany przed zatwierdzeniem projektów wykonawczych obejmował jedynie roboty przygotowawcze.

Na problem związany z dopuszczeniem przez RZGW w Gliwicach do prowadzenia, z naruszeniem warunków kontraktu, części robót budowlanych, bez zatwierdzonych projektów wykonawczych

³ Kontrola P/14/117 – Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego za 2013 r.

⁴ Stan na kwiecień 2014 r.

⁵ Nie uwzględniono zaliczki wypłaconej wykonawcy w kwocie 140,5 mln. zł, która podlegała zwrotowi.

i szczegółowych programów zapewnienia jakości, NIK wskazywała od trzech lat. Wykazane w wyniku tegorocznej kontroli przypadki prowadzenia robót bez tych dokumentów, które były wymagane m.in. postanowieniami kontraktu, tłumaczono jako akceptowanie sytuacji tymczasowej przez byłego Inżyniera Kontraktu, z uwagi na brak zagrożeń dla bezpieczeństwa budowli. W 2015 r.⁶ fakt ten usprawiedliwiano natomiast, zapobieganiem narastaniu opóźnień w realizacji inwestycji, przy czym w 2014 r. Inżynier Kontraktu w korespondencji z wykonawcą ocenił taką praktykę, jako „*rażące naruszenie przez wykonawcę warunków kontraktu*”, a w tabelach Monitoringu Postępu Robót Budowlanych wskazywano, że „*w dalszym ciągu wykonawca prowadzi roboty bez dopełnienia obowiązków kontraktowych tj. bez uzyskania zatwierdzenia przez Inżyniera projektów wykonawczych oraz programów zapewnienia jakości*”.

W ocenie Izby dopuszczenie do realizacji inwestycji bez uprzedniego opracowania i zatwierdzenia przewidzianych kontraktem projektów wykonawczych i szczegółowych programów zapewnienia jakości, podważało rzetelność działania systemu zarządzania przyjętego w Projekcie. Osłabienie tego systemu rodziło z kolei ryzyko uzyskania przez wykonawcę efektów rzeczowych, które nie będą spełniać wymogów jakościowych, co może mieć negatywny wpływ na trwałość i bezpieczeństwo użytkowania obiektu.

NIK wskazuje, że na istotę opracowania projektów wykonawczych w procesie budowy Zbiornika Racibórz, uwagę zwrócili również przedstawiciele Banku Światowego podczas misji przeprowadzonej w Polsce w dniach 25 września – 7 października 2016 r. wskazując m.in., że priorytetowo należy potraktować wykonanie pozostałych prac związanych z opracowaniem projektów wykonawczych.



⁶ Kontrola D/15/503 – Badanie sprawozdania finansowego za 2014 r. Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego.