



LGD.410.015.2015
Nr ewid. 109/2016/P/15/070/LGD

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA PRZECIWPOWODZIOWA ŻUŁAW

DELEGATURA W GDAŃSKU

MISJA

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

WIZJA

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

Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku:
Joanna Wojanowska



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 28.06.2016r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	15
3.2. Istotne ustalenia kontroli	23
3.2.1. Planowanie zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław	23
3.2.1.1. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	23
3.2.1.2. Zarządy melioracji	31
3.2.1.3. Pozostałe jednostki samorządowe	35
3.2.2. Realizacja zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław	37
3.2.2.1. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	37
3.2.2.2. Zarządy melioracji	46
3.2.2.3. Pozostałe jednostki samorządowe	59
3.2.3. System kontroli zarządczej	61
3.2.3.1. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	61
3.2.3.2. Zarządy melioracji	65
3.2.3.3. Pozostałe jednostki samorządowe	66
4. INFORMACJE DODATKOWE	68
4.1. Przygotowanie kontroli	68
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	68
5. ZAŁĄCZNIKI	71

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku
zarządy melioracji	Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku oraz Żuławski Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Elblągu
Zarząd Melioracji w Gdańsku	Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku
Zarząd Melioracji w Elblągu	Żuławski Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Elblągu
pozostałe jednostki samorządowe	Urząd Miejski w Elblągu, Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim oraz Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska w Gdańsku
Program Żuławski	Program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”
powódź	czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, powstałe na skutek wezbrania wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych, powodujące zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej
ryzyko powodziowe	kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej
budowle przeciwpowodziowe	kanały ulgi, poldery przeciwpowodziowe, stopnie wodne i zbiorniki retencyjne posiadające retencję powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe, wrota przeciwsztormowe, wrota przeciwpowodziowe, kierownice w ujściach rzek do morza – wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie
POIŚ 2007–2013	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013
POIŚ 2014–2020	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020
Prawo wodne	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.)
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290)
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.)

Delta Wisły wraz z Żuławami zajmuje niespełna 1% powierzchni Polski, jednak z racji swej wyjątkowości, zarówno ze względu na warunki naturalne, jak i prowadzoną tu od kilkuset lat działalność człowieka, wymaga szczególnej uwagi. Żuławy stanowią unikatowy system przyrodniczo-techniczny, którego funkcjonowanie zależne jest od utrzymywanej przez ludzi infrastruktury przeciwpowodziowej, chroniącej przed zalaniem tereny depresyjne lub położone na wysokościach bliskich poziomowi Morza Bałtyckiego.

Usytuowanie Żuław powoduje, że stopień zagrożenia powodziowego należy do najwyższych w kraju. Dalsze funkcjonowanie systemu przyrodniczo-technicznego Żuław, zarówno w aspekcie środowiskowym, jak i społeczno-gospodarczym, jest bezpośrednio uzależnione od poprawnego działania infrastruktury ochrony przeciwpowodziowej. Nabiera ono szczególnego znaczenia w świetle prognozowanych globalnych i regionalnych zmian klimatycznych, które mogą spowodować wzrost ryzyka powodziowego, wywołany zwiększeniem częstotliwości występowania klimatycznych i hydrologicznych zjawisk ekstremalnych oraz podwyższaniem poziomu wód Bałtyku. Wzrost tego zagrożenia wynika także z intensyfikacji presji urbanizacyjnej na tereny bezpośrednio sąsiadujące z Żuławami.

Deltę Wisły zamieszkuje ponad 250 tys. ludzi. Żuławy pełnią ważne funkcje gospodarcze. Zlokalizowano tu zakłady przemysłowe o istotnym znaczeniu dla kraju, takie jak Rafineria Grupy Lotos, Gdańskie Zakłady Nawozów Fosforowych, czy Zakłady Alstom Power. Stanowią też jeden z najważniejszych obszarów rolniczych kraju (występują tu najżyźniejsze gleby w Polsce – głównie mady). Na obszarze Żuław zlokalizowane są zabytkowe obiekty o randze światowej (Zamek Krzyżacki w Malborku, wpisany na listę UNESCO), europejskiej (m.in. Głównie i Dolne Miasto w Gdańsku) oraz krajowej (Stare Miasto i Wyspa Spichrzów w Elblągu)¹.

Ze względu na geograficzne położenie Żuław, stopień ich zagospodarowania oraz dziedzictwo kulturowe, obszar ten wymaga skutecznej osłony przeciwpowodziowej.

Podjęcie niniejszej kontroli miało na celu sprawdzenie, czy wykonywane przez organy administracji publicznej zadania w zakresie zabezpieczeń przeciwpowodziowych Żuław, zwiększyły skuteczność tej ochrony.

¹ Na podstawie charakterystyki Żuław zawartej w Programie Żuławskim.

Temat i numer kontroli

„Ochrona przeciwpowodziowa Żuław”, nr P/15/070.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena, czy zrealizowane przez jednostki objęte kontrolą działania, w szczególności w ramach I etapu Programu Żuławskiego, zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław. Badaniami objęto²:

- 1) planowanie zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław;
- 2) realizację tych zadań i ich rezultaty;
- 3) funkcjonowanie systemów kontroli zarządczej w powyższych obszarach.

Zakres podmiotowy kontroli

Badania kontrolne przeprowadzono w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Zarządzie Melioracji i Urzędzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Żuławskim Zarządzie Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Elblągu, Urzędzie Miejskim w Elblągu, Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim i Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska w Gdańsku.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2009 r.³ do 12 lutego 2016 r.

Organizacja kontroli

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 2 listopada 2015 r. do 16 lutego 2016 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK⁴ w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności oraz na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK w zarządach melioracji i pozostałych jednostkach samorządowych, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ww. ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

W związku z niniejszą kontrolą, na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o NIK, powołano biegłego w dziedzinie inżynierii i gospodarki wodnej, który przeprowadził badania i wydał na ich podstawie opinię w zakresie wyboru zadań do Programu Żuławskiego (m.in. kompletność i adekwatność planowanych zadań w odniesieniu do faktycznych potrzeb – realnych zagrożeń powodziowych na Żuławach) oraz efektów jego realizacji (m.in. wpływ wykonanych zadań na skuteczność ochrony przeciwpowodziowej).

Ponadto uzyskano z Ministerstwa Środowiska informacje dotyczące ewentualnego planowania inwestycji ograniczających ryzyko powodziowe na Żuławach oraz niepowołania, pod przewodnictwem Ministra Środowiska, Komitetu Sterującego w celu skutecznego koordynowania i monitorowania Programu Żuławskiego.

² W Urzędzie Miejskim w Elblągu, Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim i Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska w Gdańsku badaniami kontrolnymi objęto zagadnienia związane z realizowanymi przez te jednostki zadaniami Programu Żuławskiego oraz funkcjonowaniem elementów systemów kontroli zarządczej.

³ Z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na realizację badanych zadań lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2009 r.

⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie⁵ Najwyższej Izby Kontroli, zrealizowane przez jednostki objęte kontrolą w latach 2009–2015 zadania, w szczególności w ramach I etapu Programu Żuławskiego⁶, zwiększyły skuteczność ochrony Żuław przed powodzią o zasięgu regionalnym (Delta Wisły) i lokalnym.

Przed wszystkim w wyniku:

- przebudowy ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej, tzw. kierownic – uzyskano poprawę warunków odpływu wód i spływu lodu oraz stworzono lepsze warunki do odprowadzania rumowiska transportowanego rzeką i kształtowania jej stożka usypowego w Zatoce;
- modernizacji wałów przeciwpowodziowych Wisły i jeziora Druzno – osiągnięto poprawę ich szczelności, co zwiększa stateczność tych budowli w sytuacji utrzymywania się wysokich stanów wód przez dłuższy okres, a w przypadku wałów wiślanych również przejścia fali wezbraniowej;
- przebudowy stacji pomp odwadniających obszary depresyjne i przydepresyjne – zwiększono efektywność ich pracy poprzez wzrost wydajności (w uzasadnionych przypadkach) większości urządzeń, zautomatyzowanie procesu sterowania nimi oraz ograniczenie awaryjności;
- przebudowy Kanału Raduni – uszczelniono i umocniono obwałowania tego ciek;
- przebudowy koryt rzek Motława, Wąska i Dzierżgoń – zwiększono drożność i przepustowość przepływu wód i lodów.

Stworzony przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej System Monitoringu Ryzyka Powodziowego wspomaga wykonywanie zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej poprzez zapewnienie rozpoznania i oceny ryzyka powodziowego na obszarze Żuław i jego zmian w czasie oraz identyfikację miejsc, które nie zapewniają wystarczającej ochrony przed zagrożeniami powodziowymi.

Osiągnięte zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej nie oznacza jednak całkowitego wyeliminowania ryzyka powodziowego. Potencjalne zmiany klimatyczne mogą objawiać się coraz częstszym występowaniem sytuacji ekstremalnych, jak również wyższymi ich wartościami. Coraz częściej obserwuje się współistnienie różnych zjawisk hydrologicznych i meteorologicznych. Jednoczesny ich zbieg (w wartościach ekstremalnych) stanowi nadal istotne źródło zagrożeń, szczególnie od strony koryta Wisły.

Najistotniejsze stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły nieprzeprowadzania przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej obowiązkowych kontroli stanu technicznego budowli regulacyjnych (ostróg) na Wiśle oraz nieprowadzenia ksiąg obiektu budowlanego⁷ dla dwóch kierownic Wisły, a ponadto funkcjonowania, w tym zaopatrzenia, wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego w Elblągu.

1. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej i zarządy melioracji, dysponując danymi dotyczącymi historycznych powodzi na Żuławach (z lat 1813–2009)⁸ i podtopień, które obejmowały ich rok, rodzaj, przyczyny i miejsce wystąpienia, prowadziły odpowiednie analizy m.in. w zakresie źródeł

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Ze względu na problematykę zagadnień objętych badaniami kontrolnymi, w niniejszej Informacji o wynikach kontroli zastosowano ocenę opisową, podobnie jak w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników jednostek kontrolowanych.

⁶ Szczegółowy wykaz zrealizowanych zadań przedstawia załącznik nr 5.1 do Informacji o wynikach kontroli.

⁷ W których dokonuje się m.in. wpisów o przeprowadzonych kontrolach stanu technicznego.

⁸ Opisanych w pkt 3.1 „Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych” Informacji o wynikach kontroli.

tych zdarzeń oraz skuteczności stosowanych metod ochrony przeciwpowodziowej. Wyniki tych prac zawarto m.in. w opracowaniach, w tym w Programie Żuławskim, sporządzonych na potrzeby planowania działań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław. [str. 23–28, 31–33]

Wyboru zadań, w tym rezerwowych, realizowanych przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, zarządy melioracji i pozostałe jednostki samorządowe w ramach I etapu Programu Żuławskiego (lata 2009–2015), dokonano spośród 227 zgłoszonych przedsięwzięć. Ich selekcja była wieloetapowa i odbyła się przy zastosowaniu analizy wielokryterialnej⁹. Na ostateczny wybór zadań miały również wpływ takie czynniki jak: możliwy poziom finansowania Programu Żuławskiego, ograniczenia czasowe związane z zakończeniem zadań do 2015 r., a także przyjęte w Programie założenie, iż w ramach I etapu zostaną wykonane zadania polegające na przebudowie i modernizacji istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej. W konsekwencji, na liście zadań I etapu Programu Żuławskiego nie ujęto wysoko ocenionych w analizie wielokryterialnej przedsięwzięć, takich jak: budowa lodołamaczy oraz dodatkowych zrzutów wody Kanału Raduni, czy przebudowa prawego wału Opływu Motławy, które uwzględniono w II etapie Programu Żuławskiego (lata 2014–2020). [str. 25–28]

Przyjęte do realizacji w I etapie Programu Żuławskiego zadania odpowiadały – w ocenie powołanego przez NIK biegłego – faktycznym zagrożeniom i ryzyku powodziowemu oraz były istotne dla zapewnienia osłony przeciwpowodziowej w Delcie Wisły. [str. 25–27]

Zarządy melioracji, prowadząc analizy dotyczące zasadności i kolejności planowanych zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, brały również pod uwagę m.in. stan techniczny obiektów i urządzeń, stopień przygotowania inwestycji (m.in. wymaganej dokumentacji) oraz możliwości finansowe. Natomiast nie dysponowały i nie podejmowały działań w celu pozyskania od innych organów i instytucji szczegółowych danych, takich jak: liczba budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, rodzaj infrastruktury, w tym drogowej, istnienie pól uprawnych zagrożonych powodzią, których posiadanie – zdaniem NIK – byłoby pomocne przy wyborze i ustalaniu priorytetów zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności przy planowaniu kolejności modernizowania stacji pomp. Takie dane mogłyby być również wykorzystane przy przeprowadzaniu analiz kosztów i korzyści danego przedsięwzięcia, tak aby zapewnić wydatkowanie środków publicznych w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. [str. 31–35]

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej zarządzał 1.238 budowlami, których funkcjonowanie związane było z zapewnieniem ochrony przeciwpowodziowej Żuław, w tym dwiema kierownicami w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej, wrotami przeciwpowodziowymi w Gdańsku i pięcioma stopniami wodnymi wyposażonymi we wrota przeciwpowodziowe oraz 1.227 budowlami regulacyjnymi (ostrogami) na żuławskim odcinku Wisły, a zarządy melioracji administrowały m.in. wałami przeciwpowodziowymi o długości 775 km, 102 stacjami pomp, trzema wrotami przeciwsztormowymi oraz siedmioma jazami. [str. 28–29, 33–34]

⁹ Poszczególne zadania oceniono według dziewięciu kryteriów: 1) potencjalny zasięg powodzi lub podtopienia w przypadku zaniechania danej inwestycji, 2) relatywna liczba osób będących w zasięgu oddziaływania, 3) częstość występowania sytuacji grożącej powodzią w przypadku zaniechania danej inwestycji, 4) wpływ zadania na bezpieczeństwo przeciwpowodziowe ścisłego terytorium Żuław, 5) efektywność, 6) stopień przygotowania inwestycji, 7) konieczność wykupu gruntów, 8) zgodność z celami POiŚ 2007–2013, 9) potencjalne ograniczenia możliwości realizacji inwestycji w odniesieniu do obowiązujących przepisów ochrony środowiska.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej prowadził kataster wodny (system informacyjny o gospodarowaniu wodami) oraz – na użytek własny – odrębną ewidencję, w których ujmował m.in. dane o administrowanych urządzeniach przeciwpowodziowych, a zarządy melioracji wymaganą przepisami ewidencję m.in. urządzeń melioracji wodnych (np. wały przeciwpowodziowe i stacje pomp). [str. 29, 33]

Powyższe jednostki właściwie planowały do realizacji w latach 2009–2015 przedsięwzięcia dotyczące ochrony Żuław przed powodzią. Planując modernizacje (część w ramach Programu Żuławskiego) i remonty ww. budowli i urządzeń, uwzględniano wyniki obowiązkowych okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli ich stanu technicznego. [str. 23–35]

W latach 2009–2015 Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej nie poddał takim kontrolom 1.227 ostróg na Wiśle. Ponadto, mimo spływu Wisłą wód powodziowych w maju–czerwcu 2010 r., spływu wód roztopowych w lutym–marcu 2011 r. oraz występowania zjawisk lodowych na Wiśle w latach 2012, 2013 i 2014, nie przeprowadził wymaganych w przypadku wystąpienia takich okoliczności kontroli bezpiecznego użytkowania ostróg. W związku z tym nie posiadał aktualnych (w trakcie kontroli NIK) danych o stanie technicznym poszczególnych ostróg. Przyczyną tych nieprawidłowości było mylne uznanie, że funkcję kontroli stanu technicznego spełniały sondowania profilu podłużnego nurtu Wisły (przeprowadzane przynajmniej raz do roku przed akcją lodołamania oraz bezpośrednio po przejściu wielkiej wody w celu ustalenia ewentualnych szkód), które nie mogły zastępować tych kontroli, gdyż podczas sondowania nie określano stanu technicznego ostróg, a wyłącznie najmniejsze głębokości tranzytowe Wisły w danym dniu. Na tej podstawie analizowano przyczyny płycizn i ewentualnie wskazywano konkretne obiekty do remontu. [str. 29–30]

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej nie prowadził, w wyniku błędnego przekonania o braku takiego obowiązku, książek obiektu budowlanego dla dwóch kierownic Wisły, w których dokonuje się m.in. wpisów o przeprowadzonych kontrolach stanu technicznego. [str. 30]

W latach 2009–2015 występowały trudności w zakresie planowania zadań dotyczących ochrony Żuław przed powodzią, związane z dysponowaniem środkami finansowymi w wysokościach niższych od faktycznych potrzeb, a w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej również z ograniczeniami kadrowymi oraz ograniczeniami wynikającymi z przedłużających się procedur administracyjno-sądowych w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji, skutkującymi długim okresem ich przygotowania. [str. 31, 35]

2. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, zarządy melioracji i pozostałe jednostki samorządowe na ogół prawidłowo realizowały zaplanowane zadania, osiągając zakładane efekty. Przed wszystkim w wyniku wykonania, na podstawie zawartych z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej umów o dofinansowanie zadań objętych I etapem Programu Żuławskiego, przedsięwzięć osiągnięto zakładane wskaźniki produktu¹⁰ i rezultatu¹¹, a tym samym zwiększono skuteczność ochrony Żuław przed powodzią:

- przebudowano ujście Wisły (kierownice wschodnią i zachodnią), uzyskując poprawę warunków odpływu wód i spływu lodu oraz odprowadzania rumowiska transportowanego rzeką i kształtowania jej stożka usypowego w Zatoce Gdańskiej oraz odbudowano 11 ostróg na Wiśle;

¹⁰ Wskaźniki produktu dotyczyły w szczególności: liczby przebudowanych lub nowo wybudowanych urządzeń służących ochronie przed powodzią (m.in. stacji pomp) [szt.], długości przebudowywanych koryt cieków, w tym rzek, kanałów i rowów [km], długości odbudowywanych obwałowań [km], liczby urządzeń hydrotechnicznych zabezpieczających teren zagrożony powodzią [szt.].

¹¹ Wskaźniki rezultatu obejmowały powierzchnię terenów objętych ochroną przeciwpowodziową [ha] oraz liczbę osób objętych ochroną przeciwpowodziową.

- zmodernizowano 75,6 km wałów przeciwpowodziowych, z tego 36,6 km wałów Wisły, 18,8 km jeziora Druzno, 10,2 km rzeki Wąska, 7,9 km rzeki Tuga oraz 2,1 km rzeki Elbląg, wzmacniając odporność na przesiąkanie;
- przebudowano 23¹² i wybudowano dwie nowe stacje pomp, zwiększając efektywność odwadniania polderów Żuław;
- przebudowano Kanał Raduni oraz w szczególności koryta rzek Motława, Wąska i Dzierzgoń, zwiększając ich drożność i przepustowość przepływu wody i lodu;
- stworzono System Monitoringu Ryzyka Powodziowego (SMoRP), który zapewnia m.in. możliwość bieżącego zdalnego śledzenia zlodzenia Wisły i wyciągania wniosków o możliwości pojawiania się zatorów i konieczności użycia lodołamaczy.

Zdjęcie nr 1

Przebudowane ujście Wisły



Źródło: Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej.

W efekcie wykonania powyższych zadań, zwiększono skuteczność ochrony przeciwpowodziowej ogółem 250 tys. osób oraz osłony hydrometeorologicznej 215 tys. ha powierzchni Żuław.

[str. 37–61]

Powołany przez NIK biegły w dziedzinie inżynierii i gospodarki wodnej potwierdził, że „zrealizowane zadania zdecydowanie zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław. Dotyczy to w szczególności powodzi wewnątrzpolderowych przez odbudowę stacji pomp odwadniających te tereny, ujściowego odcinka Wisły, gdzie dzięki odbudowie i przedłużeniu kierownic uzyskano poprawę warunków przepływu, co wpłynie korzystnie na odpływ pokruszonego lodu do Zatoki, poprawę przepustowości małych rzek (Motława, Dzierzgoń, Wąska), co zmniejszy lokalne wystąpienia wody z brzegów, poprawę stanu wałów przeciwpowodziowych przez ich uszczelnienie.”

[str. 39, 48, 60]

¹² Ponadto, w związku z oszczędnościami powstałymi w wyniku rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego zarządy melioracji, w ramach umów o dofinansowanie projektów, dodatkowo przebudowały dziewięć stacji pomp, których modernizacji nie przewidziano w I etapie Programu Żuławskiego.

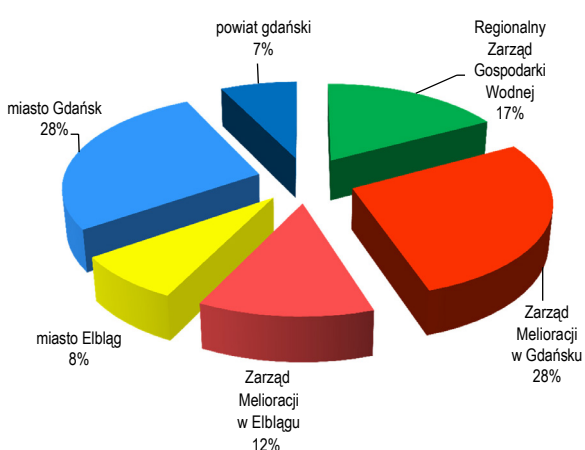
Realizacja zadań I etapu Programu Żuławskiego przebiegała terminowo, zgodnie z harmonogramami przyjętymi w umowach o dofinansowanie projektów¹³ (po zmianach). Zmiany terminów zakończenia zadań wynikały przede wszystkim z ich dostosowania do terminów określonych w umowach z wykonawcami, ze zmian zakresu robót lub konieczności wykonania dodatkowych robót i nie skutkowały wzrostem kosztów. [str. 37–61]

Na realizację zadań I etapu Programu Żuławskiego poniesiono wydatki w łącznej kwocie 501.353,9 tys. zł, z tego: Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej – 85.858,0 tys. zł, Zarząd Melioracji w Gdańsku – 139.665,8 tys. zł, Zarząd Melioracji w Elblągu – 61.822,3 tys. zł, miasto Gdańsk – 137.442,0 tys. zł, miasto Elbląg – 40.053,8 tys. zł i powiat gdański – 36.512,0 tys. zł.

[str. 37, 44–46, 56, 60–61]

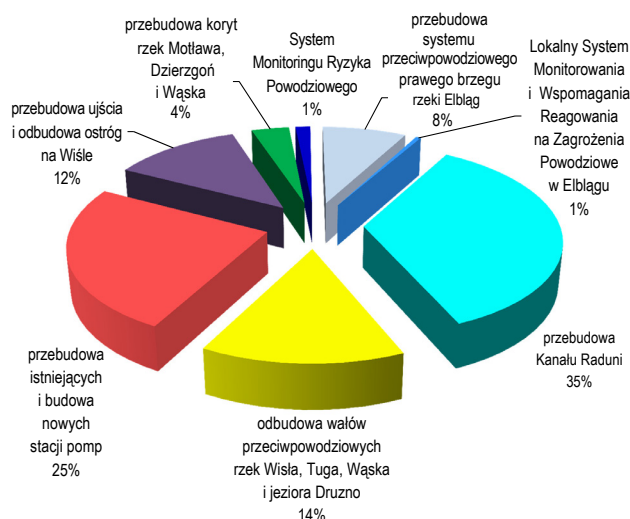
Wykres nr 1

Udział procentowy wydatków na realizację zadań I etapu Programu Żuławskiego, poniesionych przez poszczególne jednostki



Wykres nr 2

Udział procentowy wydatków poniesionych na realizację poszczególnych rodzajów zadań I etapu Programu Żuławskiego



Źródło: Opracowanie NIK.

Stwierdzone w związku z realizacją zadań Programu Żuławskiego nieprawidłowości dotyczyły błędów w klasyfikowaniu przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej i Zarząd Melioracji w Gdańsku niektórych wydatków budżetowych (ogółem 4.972,7 tys. zł). Skutkiem tego było zawyżenie w § 605 (z odpowiednią czwartą cyfrą) „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” o 4.972,7 tys. zł¹⁴ oraz zaniżenie w § 606 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” o 3.788,0 tys. zł¹⁵ i w paragrafach dotyczących wydatków bieżących (§§ 421, 430, 436, 440, 441, 442, 455) o 1.184,7 tys. zł¹⁶, kwot wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych z wykonania planu wydatków tych jednostek. [str. 40–41, 49–50]

¹³ Mimo istotnych opóźnień w stosunku do harmonogramu I etapu Programu Żuławskiego, który nie był zmieniany, w realizacji niektórych zadań (np. przebudowę Kanału Raduni na terenie Pruszcza Gdańskiego oraz budowę Lokalnego Systemu Monitorowania i Wspomagania Reagowania na Zagrożenia Powodziowe w Elblągu zakończono w IV kwartale 2015 r. zamiast w 2013 r.), wszystkie przedsięwzięcia zostały wykonane w przewidzianym dla tego etapu horyzoncie czasowym, tj. do końca 2015 r.

¹⁴ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej – 4.375,2 tys. zł, Zarząd Melioracji w Gdańsku – 597,5 tys. zł.

¹⁵ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej – 3.579,2 tys. zł, Zarząd Melioracji w Gdańsku – 208,8 tys. zł.

¹⁶ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej – 796,0 tys. zł, Zarząd Melioracji w Gdańsku – 388,7 tys. zł.

Inne ustalone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły prowadzonego przez Zarząd Melioracji w Elblągu wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego. Część sprzętu w tym magazynie nie była utrzymywana w gotowości do natychmiastowego użycia w sytuacji wystąpienia powodzi lub podtopienia. Przykładowo, 74% urządzeń takich jak agregaty i pompy, było niesprawnych¹⁷, a wyposażenie wszystkich łodzi było niekompletne (brakowało m.in. silników, wiosł, czy dulek¹⁸). [str. 51–54]

W Zarządzie Melioracji w Gdańsku, sprawowanie nadzoru (merytorycznego) nad utrzymaniem w gotowości technicznej sprzętu do akcji przeciwpowodziowej, wyposażeniem w materiały i sprzęt do stanu ilościowego zgodnie z ustalonymi normatywami oraz podejmowanie innych niezbędnych czynności związanych z działalnością wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego powierzono pracownikowi, związanemu pokrewieństwem I stopnia z magazynierem ww. magazynu, do którego zadań należało m.in. przyjmowanie i wydawanie materiałów i sprzętu z magazynu, wnioskowanie o uzupełnianie materiałów i sprzętu do ilości zgodnej z ustalonym normatywem oraz utrzymanie sprzętu przeciwpowodziowego w gotowości tak, aby był sprawny technicznie w przypadku akcji powodziowych. NIK zauważyła, że taka sytuacja nie gwarantowała bezstronności pracownika sprawującego nadzór nad realizacją zadań o istotnej odpowiedzialności przez pracownika, z którym był spokrewniony. [str. 54]

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej skutecznie prowadził akcje lodołamania na Wiśle, podejmując działania na podstawie stosownych informacji z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej. W latach objętych kontrolą, w przypadku takiej konieczności, zapewnił usunięcie lodołamaczami zatorów lodowych, które stanowiły zagrożenie dla swobodnego spływu wód i lodu. Do końca 2011 r. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej nie posiadał swoich lodołamaczy (wynajmował sześć jednostek), a w latach 2012–2015 r., w wyniku podejmowanych działań, nabył pięć jednostek (w sezonie zimowym 2015/2016 wynajmował tylko jedną). Członkowie załóg statków mieli wymagane kwalifikacje. [str. 41–43]

3. Kierownicy jednostek objętych kontrolą podejmowali działania w celu zapewnienia prawidłowej realizacji celów i zadań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej Żuław. Ustanowili systemy kontroli zarządczej, które jednak nie były w niektórych jednostkach w pełni skuteczne. Nie zapewniły bowiem prawidłowej realizacji wszystkich zadań objętych badaniami NIK. Dotyczyło to w szczególności Zarządu Melioracji w Elblągu (nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego) oraz Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej i Zarządu Melioracji w Gdańsku (błędy w klasyfikowaniu wydatków budżetowych). [str. 61–67]

Stwierdzone w kontroli NIK nieprawidłowości wskazywały na potrzebę dokonania analizy tych systemów w obszarach objętych kontrolą, pod kątem ewentualnego wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych (dodatkowych mechanizmów kontrolnych) ograniczających ryzyko ponownego wystąpienia nieprawidłowości. [str. 61–67]

Mimo niepowołania – w celu zapewnienia skutecznego koordynowania i monitorowania Programu Żuławskiego – Komitetu Sterującego¹⁹ i Komitetu Monitorującego²⁰, Regionalny Zarząd

¹⁷ W trakcie oględzin w ramach czynności kontrolnych NIK nie zostało uruchomionych, mimo podjętych prób.

¹⁸ Dulka to umieszczony bezpośrednio na burcie łodzi element służący do utrzymywania wiosła w odpowiedniej pozycji.

¹⁹ Powołanie Komitetu Sterującego, z Ministrem Środowiska jako przewodniczącym, przewidziane było w porozumieniu w sprawie realizacji Programu „Kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”, zawartym w dniu 11.12.2009 r. pomiędzy Ministrem Środowiska, Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz samorządami województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

²⁰ Powołanie przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej Komitetu Monitorującego przewidziane było w umowie w sprawie realizacji I Etapu Programu „Kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”, podpisanej w dniu 11.12.2009 r. pomiędzy jednostkami realizującymi Program Żuławski.

Gospodarki Wodnej koordynował realizację zadań tego Programu i utworzył w swojej strukturze organizacyjnej tzw. Jednostkę Zarządzającą Programem Żuławskim. Podejmowane działania były wystarczające, aby osiągnąć cele I etapu Programu Żuławskiego. [str. 63–64]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

W wyniku prowadzonych w ostatnich latach działań podmiotów odpowiedzialnych za ochronę Żuław przed powodzią, w szczególności Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej i zarządów melioracji, zwiększyła się skuteczność osłony przeciwpowodziowej w Delcie Wisły.

W ocenie NIK, osiągnięte w efekcie poprawy stanu technicznego istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej zwiększenie skuteczności ochrony przed powodzią wymaga jednak podejmowania stałych wysiłków w kierunku utrzymania tego stanu oraz realizacji nowych inwestycji w celu dalszego ograniczania ryzyka powodziowego.

Z uzyskanej z Ministerstwa Środowiska informacji wynika, że dokonano analizy zagrożenia odcinka Dolnej Wisły w aspekcie prowadzenia zimowej i letniej ochrony przeciwpowodziowej, w tym zapewnienia odpowiedniej głębokości dla lodołamaczy i bezpieczeństwa stopnia wodnego we Włocławku. W efekcie analiz przewidziano do realizacji trzy działania, tj. budowę stopnia wodnego poniżej Włocławka, odbudowę i przebudowę 1.100 ostróg i częściową wycinkę roślinności w obszarze koryta Wisły, których wykonanie pozwoli na osiągnięcie założonych celów. Powyższe zadania zostały ujęte w projekcie Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym regionu wodnego Dolnej Wisły, a na pierwszy cykl planistyczny 2016–2021 zaplanowano odbudowę lub przebudowę ok. 200 ostróg oraz działania nietechniczne, polegające na przygotowaniu dokumentacji związanej z realizacją stopnia poniżej Włocławka. W informacji Ministerstwa wskazano także, iż z uwagi na przedłużające się prace dotyczące Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla Dolnej Wisły, rozważany będzie również wariant z zastosowaniem wodnych budowli piętrzących²¹ na tym odcinku.

Pomimo iż podmioty odpowiedzialne za ochronę przeciwpowodziową Żuław z pozytywnym skutkiem podejmowały liczne działania w celu pozyskania dodatkowych środków na realizację tych zadań, to jednak w dalszym ciągu borykały się z istotnym niedoborem pieniędzy. Przykładowo, szacowany przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej deficyt wynosił w latach 2009–2012 ok. 11.000 tys. zł rocznie, a w kolejnych latach wzrastał z 11.186 tys. zł w 2013 r., do 20.605 tys. zł w 2014 r. i 22.993 tys. zł w 2015 r.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym jedynie dla obiektów administrowanych przez marszałków województw, którzy wykonują zadania przy pomocy wojewódzkich zarządów melioracji i urzędzeń wodnych, określono – w wydanym na podstawie art. 78 ust. 3 Prawa wodnego rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji wód, urzędzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów²² – zakres danych o urządzeniach wodnych objętych tą ewidencją (np. wałów przeciwpowodziowych²³ i stacji pomp²⁴). Natomiast w przypadku prowadzonego przez dyrektora regionalnego zarządu

²¹ Wodną budowlą piętrzącą jest każda budowla hydrotechniczna umożliwiająca stałe lub okresowe piętrzenie wody ponad przyległy teren albo akwen.

²² Dz. U. z 2014 r. poz. 1403.

²³ Ewidencja tych urzędzeń obejmuje m.in. obszar chroniony wałami (w ha).

²⁴ Ewidencja tych urzędzeń obejmuje m.in. obszar oddziaływania stacji pomp (w ha) i parametry techniczne – ich wydajność (w l/s).

gospodarki wodnej katastru wodnego, o którym mowa w art. 153 Prawa wodnego, nie określono, jakie dane powinny być gromadzone o urządzeniach wodnych, w tym przeciwpowodziowych, administrowanych m.in. przez regionalne zarządy gospodarki wodnej.

Zdaniem NIK, określenie w katastrze wodnym zakresu gromadzenia danych o powyższych urządzeniach (np. ich parametry techniczne, czy obszar oddziaływania) mogłoby być pomocne przy planowaniu remontów i modernizacji obiektów w poszczególnych regionach wodnych.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²⁵ zmieniła art. 14 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁶, nakładając na samorząd województwa obowiązek wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych²⁷. Przepisy nie regulują jednak sposobu prowadzenia i zasad określania minimalnego wyposażenia takich magazynów (z uwzględnieniem specyfiki zagrożeń danego obszaru). W niniejszej kontroli stwierdzono istotne różnice w sposobie prowadzenia i w wyposażeniu wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych w Gdańsku i Elblągu, co było związane m.in. z brakiem stosownych uregulowań. Na powyższe zwracali również uwagę eksperci uczestniczący w zorganizowanym przez NIK spotkaniu panelowym. [str. 51–55, 68]

W obowiązującym stanie prawnym za ochronę przeciwpowodziową odpowiada administracja rządowa (Minister Środowiska, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej i wojewodowie) i samorządowa (organy gmin, powiatów i województw). Taka struktura jest skomplikowana. Przykładowo, za utrzymanie koryta Wisły na Żuławach odpowiada Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, a wałów przeciwpowodziowych i terenów między nimi a korytem tej rzeki – Zarząd Melioracji w Gdańsku. Stwarza to ryzyko braku optymalnego zarządzania infrastrukturą przeciwpowodziową, w tym w zakresie planowania działań w celu jej poprawy (remonty, modernizacje), zwłaszcza, że nie ma żadnej zależności instytucjonalnej pomiędzy tymi jednostkami. Na trudności wynikające z rozproszenia kompetencji w powyższym zakresie zwracano także uwagę podczas panelu ekspertów. [str. 15–19, 68]

W celu poprawy skuteczności ochrony przeciwpowodziowej Żuław Najwyższa Izba Kontroli, oprócz wniosków przekazanych kierownikom jednostek kontrolowanych w wystąpieniach pokontrolnych, wnioskuje do **Ministra Środowiska** o:

- 1) rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej mającej na celu określenie zakresu danych o urządzeniach wodnych, w tym przeciwpowodziowych, gromadzonych w prowadzonym na podstawie art. 153 Prawa wodnego katastrze wodnym lub określenie w tej ustawie podstawy prawnej do wydania przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej przepisów wykonawczych określających zakres zawarty w tym katastrze danych;
- 2) rozważenie, we współpracy z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, potrzeby określenia standardów wyposażenia wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych;
- 3) przanalizowanie struktury systemu podmiotów odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową pod kątem jej optymalizacji.

²⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 333, ze zm. Ustawa weszła w życie 22 czerwca 2002 r.

²⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 486.

²⁷ Wcześniej zadanie było realizowane przez wojewodów.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Charakterystyka stanu prawnego

Zagadnienia związane z gospodarką wodną, w tym dotyczące ochrony przed powodzią, reguluje ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne²⁸. Ustawa ta transponuje do polskiego systemu prawa postanowienia przepisów Unii Europejskiej:

- dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej²⁹ (dalej: „Ramowa Dyrektywa Wodna”);
- dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim³⁰ (dalej: „Dyrektywa Powodziowa”).

Zgodnie z art. 21 Prawa wodnego³¹ utrzymywanie wód stanowi obowiązek ich właściciela (ust. 1) i obejmuje działania wynikające z planu utrzymania wód oraz niewynikające z planu utrzymania wód, jeżeli zachodzi pilna i uzasadniona konieczność realizacji tych działań z uwagi na zapewnienie ochrony przed powodzią lub w związku z koniecznością usunięcia skutków powodzi (ust. 1a). Natomiast zgodnie z art. 22 Prawa wodnego utrzymywanie publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz morskich wód wewnętrznych polega także na zachowaniu stanu dna lub brzegów oraz na remoncie lub konserwacji istniejących budowli regulacyjnych (ust. 1). Utrzymywanie wód ma na celu zapewnienie: ochrony przed powodzią lub usuwania skutków powodzi; spływu lodu oraz przeciwdziałania powstawaniu niekorzystnych zjawisk lodowych; warunków korzystania z wód, w tym utrzymywania zwierciadła wody na poziomie umożliwiającym funkcjonowanie urządzeń wodnych, obiektów mostowych, rurociągów, linii energetycznych, linii telekomunikacyjnych oraz innych urządzeń; warunków eksploatacyjnych śródlądowych dróg wodnych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej; działania urządzeń wodnych, w szczególności ich odpowiedniego stanu technicznego i funkcjonalnego – i powinno umożliwić osiągnięcie celów środowiskowych określonych w art. 38d ust. 1 i 2, art. 38e ust. 1 i w art. 38f ust. 1 ustawy (ust. 1a).

Przepisy art. 26 Prawa wodnego określają obowiązki właściciela śródlądowych wód powierzchniowych. Należy do nich: zapewnienie utrzymywania w należyłym stanie technicznym koryt cieków naturalnych oraz kanałów, będących w jego władaniu; dbałość o utrzymanie dobrego stanu wód; regulowanie stanu wód lub przepływów w ciekach naturalnych oraz kanałach stosownie do możliwości wynikających ze znajdujących się na nich urządzeń wodnych oraz warunków hydrologicznych; zapewnienie swobodnego spływu wód powodziowych oraz lodów; współdziałanie w odbudowywaniu ekosystemów zdegradowanych przez niewłaściwą eksploatację zasobów wodnych; umożliwienie wykonywania obserwacji i pomiarów hydrologiczno-meteorologicznych oraz hydrogeologicznych. Utrzymywanie urządzeń wodnych polega na ich eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji (art. 64 ust. 1). Zgodnie z art. 67 ust. 1 Prawa wodnego

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.

²⁹ Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.

³⁰ Dz. Urz. UE L 288 z 06.11.2007, str. 27.

³¹ Charakterystyka stanu prawnego uwzględnia przepisy w obecnie obowiązującym brzmieniu. W okresie objętym kontrolą niektóre z omawianych przepisów były zmieniane. W niniejszej Charakterystyce zrezygnowano ze szczegółowego opisu wszystkich zmian, wskazując tylko najistotniejsze z nich.

regulacja koryt cieków naturalnych, zwana dalej „regulacją wód”, służy poprawie warunków korzystania z wód i ochronie przeciwpowodziowej. Regulacja wód polega na podejmowaniu przedsięwzięć dotyczących kształtowania przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieków naturalnych. Regulację wód stanowią w szczególności działania niebędące działaniami związanymi z utrzymywaniem wód, o których mowa w art. 22 ust. 1b ustawy (art. 67 ust. 2³²). Regulacja wód powinna zapewnić dynamiczną równowagę koryta cieków naturalnych (art. 67 ust. 3).

Podmioty właściwe w sprawach gospodarowania wodami określają przepisy działu VI Prawa wodnego. Zgodnie z tymi przepisami dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej jest organem administracji rządowej niezespolonej właściwym w sprawach gospodarowania wodami w regionie wodnym, w zakresie określonym w Prawie wodnym (art. 92 ust. 1³³), podlegającym Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (art. 4 ust. 1 pkt 3). Swoje zadania wykonuje przy pomocy regionalnego zarządu gospodarki wodnej, którego organizację określa statut nadany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej na wniosek Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (art. 92 ust. 5 i 7).

W ramach gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, związanym z gospodarką wodną, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zgodnie z art. 92 ust. 4 Prawa wodnego, realizuje w imieniu Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej zadania związane z utrzymywaniem śródlądowych wód powierzchniowych lub urządzeń wodnych oraz pełni funkcję inwestora w zakresie gospodarki wodnej w regionie wodnym.

Przepisy dotyczące ochrony przed powodzią zawarte zostały w dziale VA Prawa wodnego³⁴. Zgodnie z art. 88a ust. 1 Prawa wodnego ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. Prowadzi się ją – zgodnie z art. 88a ust. 3 – z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego³⁵ i map ryzyka powodziowego³⁶ (od 22 grudnia 2013 r.³⁷)

³² Treść przepisu w okresie objętym kontrolą została zmieniona. Zmiana dotyczyła innego określenia, na czym polega regulacja wód.

³³ Dokonane w okresie objętym kontrolą zmiany treści tego przepisu dotyczyły zmiany niektórych zadań dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

³⁴ Większość przepisów zawartych w tym dziale została zmieniona ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 850, ze zm.). Z tego względu, przywołując poszczególne przepisy tego działu (art. 88a–art. 88q) – w celu uniknięcia powtórzeń – zrezygnowano z podawania w przypisach informacji, że przepisy te były zmieniane w okresie objętym kontrolą.

³⁵ Na mapach zagrożenia powodziowego przedstawia się w szczególności obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego; obszary szczególnego zagrożenia powodzią; obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, a także w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwsztormowego. Na mapach zagrożenia powodziowego przedstawia się ponadto: zasięg powodzi, głębokość wody lub poziom zwierciadła wody, w uzasadnionych przypadkach – prędkość przepływu wody lub natężenie przepływu wody.

³⁶ Dla obszarów, dla których sporządza się mapy zagrożenia powodziowego, sporządza się mapy ryzyka powodziowego, na których przedstawia się potencjalnie negatywne skutki związane z powodzią dla tych obszarów, uwzględniając: szacunkową liczbę mieszkańców, którzy mogą być dotknięci powodzią; rodzaje działalności gospodarczej wykonywanej na obszarach, o których mowa w art. 88d ust. 2; instalacje mogące, w razie wystąpienia powodzi, spowodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości; ponadto występowanie: ujęć wody, stref ochronnych ujęć wody lub obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych, kąpielisk, obszarów Natura 2000, parków narodowych oraz rezerwatów przyrody. W uzasadnionych przypadkach na mapach ryzyka powodziowego przedstawia się obszary, na których mogą wystąpić powodzie, którym towarzyszy transport dużej ilości osadów i rumowiska oraz potencjalne ogniska zanieczyszczeń wody.

³⁷ Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32 poz. 159, ze zm.).

oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym³⁸ (od 22 listopada 2015 r.³⁹). W myśl art. 88a ust. 4 Prawa wodnego ochronę przed powodzią realizuje się, uwzględniając wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności zapobieganie, ochronę, stan należytego przygotowania i reagowanie w przypadku wystąpienia powodzi, usuwanie skutków powodzi, odbudowę i wyciąganie wniosków w celu ograniczania potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej.

Jak stanowi art. 88k Prawa wodnego, ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez:

- kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych;
- racjonalne retencjonowanie wód oraz użytkowanie budowli przeciwpowodziowych, a także sterowanie przepływami wód;
- zapewnienie funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze i hydrosferze oraz prognozowanie powodzi;
- zachowanie, tworzenie i odtwarzanie systemów retencji wód;
- budowę, rozbudowę i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych;
- prowadzenie akcji lodołamania.

Zgodnie z art. 92 ust. 3 Prawa wodnego do zadań dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym należy w szczególności: przygotowanie projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla regionów wodnych (pkt 6); współpraca w przygotowaniu wstępnej oceny ryzyka powodziowego i planów zarządzania ryzykiem powodziowym (pkt 6a) oraz koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią w regionie wodnym, prowadzenie ośrodków koordynacyjno-informacyjnych ochrony przeciwpowodziowej (pkt 7).

W ramach koordynacji działań związanych z ochroną przeciwpowodziową, zgodnie z art. 92 ust. 4a Prawa wodnego, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej gromadzi, przetwarza i udostępnia informacje dla potrzeb planowania przestrzennego i centrów zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴⁰ samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m.in. w zakresie: zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych.

Wskazane w Prawie wodnym zadania samorządu województwa są zadaniami z zakresu administracji rządowej (art. 4 ust. 5). Stosownie do art. 75 ust. 1 Prawa wodnego do zadań marszałka województwa należy programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, w trybie, o którym mowa w art. 74 ust. 2, urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych województwa. Wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych są jednostkami budżetowymi samorządów województw, które wykonują zadania określone dla marszałków województw w Prawie wodnym.

³⁸ Dla obszarów dorzeczy oraz dla regionów wodnych przygotowuje się, na podstawie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, plany zarządzania ryzykiem powodziowym (art. 88g). Obejmują one wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, ze szczególnym uwzględnieniem działań służących zapobieganiu powodzi i ochronie przed powodzią oraz informacji na temat stanu należytego przygotowania w przypadku wystąpienia powodzi. Wymagane elementy planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz zasady ustalania działań służących osiągnięciu celów zarządzania ryzykiem powodziowym określono w ust. 2 i ust. 3 tego artykułu.

³⁹ Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. c ww. ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw.

⁴⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 486.

Działalność związaną z projektowaniem, budową, przebudową, utrzymaniem, w tym remontami, obiektów budowlanych reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴¹. Przez „obiekt budowlany” należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 1). Art. 3 pkt 7 stanowi, że przez „roboty budowlane” należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Według art. 3 pkt 8 „remontem” jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym, robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, zgodnie z art. 61 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego, jest obowiązany użytkować obiekt w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Ponadto, ma zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak m.in.: wyładowania atmosferyczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, zjawiska lodowe na rzekach i morzu, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska (pkt 2).

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowym kontrolom, tj. co najmniej raz w roku (sprawdzenie stanu technicznego) i co najmniej raz na 5 lat (sprawdzenie stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia), a ponadto – zgodnie z pkt 4 – kontrolom bezpiecznego użytkowania obiektu każdorazowo w przypadku wystąpienia powyższych czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, zarządy melioracji oraz pozostałe jednostki samorządowe są jednostkami budżetowymi, które prowadzą gospodarkę finansową na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴².

Podstawowe zasady gospodarowania środkami publicznymi zawarte są w dziale I rozdział 5 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 tej ustawy wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3).

⁴¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 290.

⁴² Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

Przy zawieraniu umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, jednostki budżetowe stosują – zgodnie z art. 44 ust. 4 ww. ustawy – zasady określone w Prawie zamówień publicznych⁴³, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

W ustawie o finansach publicznych określono również zasady kontroli zarządczej (w Dziale I Rozdział 6). Zgodnie z art. 68 ust. 1 kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Szczegółowe cele tej kontroli określono w ust. 2. Zapewnienie funkcjonowania w jednostce adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków jej kierownika (art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy).

Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych⁴⁴

Żuławy (zwane Wiślany) charakteryzują się unikatowym krajobrazem w skali kraju, a nawet Europy. Są to bezleśne równiny pocięte gęstą siecią kanałów, rowów i rzek. Obejmują obszar około 1.700 km², z czego 454 km² stanowią tereny depresyjne położone poniżej poziomu morza. W Raczkach Elbląskich k/Elbląga znajduje się najniższy położony punkt w Polsce (1,8 m p.p.m.).

Na terenie Żuław znajduje się wiele rzek, m.in. Wisła, Nogat, Szkarpa, Tuga, Motława oraz kanałów o znacznej wartości historycznej, np. Kanał Elbląski i Kanał Jagielloński. Wielką wartość przyrodniczą stanowią rezerwy: „Jezioro Drużno”, „Zatoka Elbląska”, „Ujście Rzeki Nogat”, „Mewia Łacha”.

Żuławy są wyjątkowym obszarem na terenie Polski, przede wszystkim ze względu na proces polderyzacji Delt Wisły, który trwa już od 600 lat. Zmiana warunków naturalnych i prowadzenie na tych terenach działalności przez ludzi wymusza sprawne funkcjonowanie systemu melioracyjnego, który jest gwarantem bezpieczeństwa dla 250 tysięcy ludzi.

Polderowe układy wodno-melioracyjne są zbudowane z wałów przeciwpowodziowych, stacji pomp odwadniających, śluz wałowych nawadniających, budowli wewnątrzpolderowych, kanałów i sieci rowów z zastawkami.

Zasięgiem działania systemów odwadniających (grawitacyjnych) są objęte tzw. Żuławy Wysokie, położone od 2,5 do 10,0 m n.p.m. o łącznej powierzchni 50,4 tys. ha. System zachowuje się biernie, bez czynnego udziału człowieka w stosunku do różnych sytuacji hydrologicznych. Woda z tego terenu odpływa samoistnie. Działaniem systemów odwadniająco-nawadniających są objęte tereny nizinno-depresyjne Żuław Niskich położonych od 1,8 m p.p.m. do 2,5 m n.p.m. System zachowuje się aktywnie, z czynnym udziałem człowieka, który kształtuje różne sytuacje hydrologiczne, w zależności od potrzeb.

Można wyróżnić kilka źródeł zagrożeń w Delcie Wisły:

- koryto wielkiej wody Wisły – ma zasięg regionalny (obejmuje całe Żuławy);
- zalew Wiślany, jezioro Drużno, oraz rzeki i kanały układów polderowych; powódzie z tych źródeł dotyczą obszaru Żuław Gdańskich, Wielkich i Elbląskich i mogą obejmować poszczególne poldery i całe układy polderowe;
- opady deszczu lub awaria stacji pomp, które powodują powstawanie powodzi wewnątrzpolderowych;
- powódzie o charakterze odmorskim (powódzie sztormowe) oraz mieszanym lądowo-morskim lub morsko-lądowym (sztormowo-zatorowym, sztormowo-opadowym, sztormowo-roztopowym).

⁴³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).

⁴⁴ Charakterystykę uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych opracowano na podstawie Programu Żuławskiego.

Powodzie stanowią zjawisko historyczne. Wraz z rozwojem gospodarczym i cywilizacyjnym społeczeństw, przynoszą coraz większe i bardziej dotkliwe straty ekologiczne i ekonomiczne oraz w dorobku kulturowym.

System ochrony przeciwpowodziowej Deltę Wisły był wielokrotnie niszczonej przez naturę lub ludzi. Historyczne powodzie miały miejsce m.in. w:

- 1813 r.: podczas wojen Napoleońskich, w czasie oblężenia Gdańska przez Prusaków i Rosjan zostały przerwane wały wiślane w okresie przepływu wielkiej wody i na kilka lat zalano Żuławy Gdańskie;
- 1829 r.: wystąpiła po bardzo mroźnej, długotrwałej i obfitej w opady śniegu zimie. Odwilż nastąpiła ze znacznym opóźnieniem, dlatego przebieg roztopów i przybór wód następował wyjątkowo gwałtownie. Grubość pokrywy lodu na Wiśle sięgała około 1 metra. Napór kry lodowej w górnym biegu rzeki i gwałtowny wzrost spływu z topniejących mas śniegu spowodowały bardzo szybki przybór wody, w wielu miejscach osiągający poziom ówczesnej korony wałów. W wielu miejscach doszło do zatorów i związanych z tym znacznych spiętrzeń wody ponad koronę niektórych odcinków wałów. Na odcinku od Torunia do Tczewa wały zostały przerwane w 77 miejscach. Doszło również do przzerwania wału Wisły na Żuławach Gdańskich, co spowodowało zalanie ok. 340 km² ich powierzchni, w tym $\frac{3}{4}$ powierzchni Gdańska, w niektórych miejscach do poziomu pierwszego piętra;
- 1855 r.: objęła całe niziny Wisły Pomorskiej za wyjątkiem Żuław Gdańskich i Elbląskich. Powódź wystąpiła po bardzo mroźnej i obfitującej w duże opady śniegu zimie. Grubość pokrywy lodowej na dolnej Wiśle dochodziła do 90 cm. Odwilż tego roku nastąpiła dopiero pod koniec marca. Nastąpiło przerwanie wałów przeciwpowodziowych w wielu miejscach, podobnie jak to miało miejsce w 1829 r. Katastrofalne przerwanie nastąpiło w wałach prawobrzeżnych koryta Wisły na odcinku żuławskim. Zalane zostało około 600 km² terenu obejmując wszystkie tereny depresyjne;
- 1888 r.: scenariusz tej powodzi był podobny do tych z 1829 i 1855 r. Po długiej i bardzo mroźnej zimie z wielką ilością śniegu, grubość lodu na ujściowym odcinku Wisły dochodziła do 40 cm, a na Nogacie do 60–80 cm. Roztopy na południu Polski rozpoczęły się w drugiej dekadzie marca, podczas gdy na północy panowały jeszcze silne mrozy. Spływ wody i lodu Wisłą, po napotkaniu zwartej pokrywy lodowej na rozgałęzieniu Wisły i Nogatu, skierował się do Nogatu, przerywając jego prawy wał, powodując powstanie powodzi na obszarze całych Żuław Elbląskich, aż po Zalew Wiślany i jezioro Druzno. Zalanych zostało prawie 400 km². Straty materialne w dobytku były ogromne, łącznie ze zniszczeniem całego systemu odwadniającego obejmującego rowy, kanały i stacje pomp;
- 1945 r.: wskutek celowego działania (wycofujące się wojska hitlerowskie przerwały wały Wiślane, zatapiając Żuławy i tworząc w ten sposób naturalną przeszkodę wodną przed postępującą Armią Radziecką) zatopiono powierzchnię około 1.200 km² Żuław. Osuszenie tych terenów zajęło prawie 4 lata;
- 1983 r.: doszło do rzadko spotykanego przyboru wód Bałtyku, co w połączeniu z silnym sztormem przy niekorzystnym kierunku wiatru doprowadziło do podniesienia się poziomu wód Zalewu Wiślanego w rejonie ujścia Nogatu i rzeki Elbląg do rzędnych odpowiadających w przybliżeniu wodzie 100-letniej⁴⁵. W efekcie, nastąpiło przerwanie wałów i zalanie pobliskich terenów;
- 2001 r.: w wyniku intensywnego opadu deszczu silnie skoncentrowanego na zurbanizowanym obszarze zlewni Kanału Raduni. Miało ono zupełnie inny charakter niż poprzednie powodzie. W lipcu 2001 r. w wyniku 80 mm opadu w ciągu 4 godzin dopływ ze wzgórz morenowych

⁴⁵ Określenie „woda 100-letnia” oznacza prawdopodobieństwo powodzi raz na 100 lat.

spowodował taki przepływ w Kanale Raduni, że woda przelała się przez jego prawobrzeżny wał i przerwała go w 5 miejscach, powodując zalanie niżej położonych dzielnic miasta Gdańska. Straty w infrastrukturze Gdańska oszacowano na 200 mln zł;

- 2009 r.: typowa powódź sztormowa, której przyczyną powstania był wzrost poziomu wód przybrzeżnych Bałtyku, generowany silnym sztormowym wiatrem. Stany alarmowe przekroczone zostały na 18 posterunkach wodowskazowych. Na dwóch posterunkach poziom wody przekroczył poziom wód 200-letnich. W czasie powodzi ewakuowano 100 osób zamieszkujących Wyspę Nowakowską. Skutki powodzi dotknęły kilka miejscowości, m.in.: Nowy Dwór Gdański, Kąty Rybackie, Elbląg i Gdańsk.

Program Żuławski

Program Żuławski został opracowany w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej i zatwierdzony w maju 2010 r. przez Ministra Środowiska jako dokument strategiczny, będący podstawą działań objętych ochroną przeciwpowodziową Żuław. Nadrzędnym celem Programu, którego realizację zaplanowano do 2030 r., jest zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej stymulującej wzrost potencjału dla zrównoważonego rozwoju Żuław – regionu o wyjątkowych walorach dziedzictwa kulturowego, krajobrazowego i przyrodniczego, z dużym potencjałem gospodarczym i turystycznym, jednakże uznanego za jeden z najbardziej zagrożonych powodzią obszarów kraju.

Obszar objęty Programem Żuławskim obejmuje Deltę Wisły oraz niziny nadwiślańskie: Walichnowską, Kwidzyńską i Opaleńską. Administracyjnie teren ten położony jest w granicach dwóch województw: pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, dziesięciu powiatów i 39 gmin.

Mapa nr 1

Obszar objęty Programem Żuławskim na tle podziału administracyjnego kraju oraz regionu Dolnej Wisły (zarządzanego przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej)

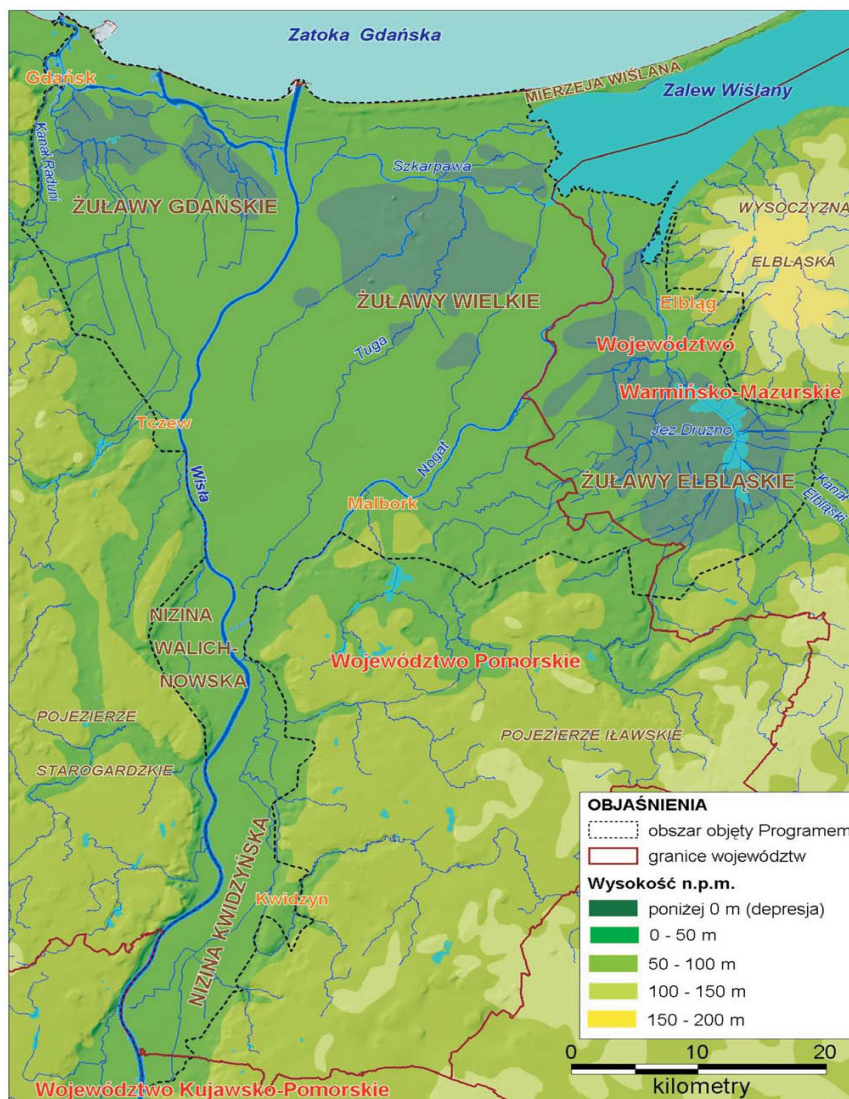


Źródło: Program Żuławski.

Delta Wisły wraz z Żuławami zajmują niespełna 1% powierzchni Polski. Żuławy Wiślane są położone w klasycznej delcie rzecznej, przy ujściu Wisły do Morza Bałtyckiego.

Mapa nr 2

Żuławy i tereny przyległe do nich, objęte Programem Żuławskim



Źródło: Program Żuławski.

Szacunkowe koszty realizacji do 2030 r. Programu Żuławskiego wynoszą ok. 2 mld zł. Realizację Programu Żuławskiego podzielono na etapy, jednak w momencie jego opracowywania wyodrębniono jedynie etap do roku 2015 (I etap – 2009–2015). Dla I etapu zaplanowano realizację – przez sześć podmiotów⁴⁶, w tym Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, który pełnił rolę jednostki zarządzającej Programem – ogółem 56 zadań, w tym pięć rezerwowych, dotyczących zasadniczo modernizacji już istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej. Wykaz zrealizowanych zadań zamieszczono w załączniku nr 5.1 do Informacji o wynikach kontroli.

⁴⁶ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Zarząd Melioracji w Gdańsku, Zarząd Melioracji w Elblągu, miasta Gdański i Elbląg oraz powiat gdański.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Planowanie zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław

3.2.1.1. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej dysponował danymi dotyczącymi opisanych w pkt 3.1 „Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych” Informacji o wynikach kontroli historycznych powodzi (które wystąpiły w latach 1813–2009) i podtopień, obejmującymi ich rok, rodzaj i przyczyny, a także miejsca wystąpienia. W odniesieniu do powodzi opadowej z 2001 r. oraz przejścia wód powodziowych z południa kraju w 2010 r. posiadał również dane o rodzaju i szacunkowych rozmiarach strat w zarządzanej infrastrukturze, na usunięcie których przeznaczono ogółem 59.827 tys. zł, z tego 50.876 tys. zł (85%) ze środków finansowych POIS 2007–2013, 6.133 tys. zł (10%) z budżetu państwa i 2.818 tys. zł (5%) ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej prowadził analizy w zakresie źródeł i przyczyn powodzi na Żuławach, a także skuteczności stosowanych metod ochrony przeciwpowodziowej. Ich wyniki zawarto m.in. w opracowaniach wykonanych na potrzeby planowania działań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Przedstawiono w nich efekty rozpoznania zagrożeń powodziowych, oceny stanu technicznego infrastruktury i stopnia zabezpieczenia przed powodzią, a także proponowane metody ograniczania tych zagrożeń.

Przykładowo:

- w Programie Żuławskim zawarto wyniki analizy stanu zagrożeń i ryzyka powodziowego na Żuławach, obejmujące m.in. kierunki, czynniki oraz zasięg zagrożeń, charakterystykę typów zagrożeń, a ponadto powodzi historycznych (obejmujące m.in. okresy, w których wystąpiły przerwania wałów przeciwpowodziowych, miejsca i czas wystąpienia powodzi, ich zasięg, dostępne dane dot. ich źródeł, przyczyn oraz rozmiarów strat) oraz ocenę stanu i potrzeb w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław;
- w „Koncepcji ochrony przeciwpowodziowej Nowego Dworu Gdańskiego”⁴⁷ zawarto charakterystykę rodzajów i źródeł zagrożeń powodziowych miasta (obejmujących zagrożenia sztormowe wynikające ze spiętrzeń wiatrowych na Zalewie Wiślanym, od strony przepływającej przez centrum miasta rzeki Tugi oraz od specyficznych dla Żuław powodzi wewnątrzpolderowych, które pojawiają się na skutek intensywnych lub długotrwałych opadów i roztopów), wyniki przeprowadzonej inwentaryzacji infrastruktury przeciwpowodziowej Tugi w obszarze miasta oraz obiektów, mających wpływ na zwiększenie zagrożenia powodziowego (np. mostów);
- w Koncepcji ochrony przed wystąpieniem powodzi wewnątrz polderów żuławskich⁴⁸, m.in. dokonano analizy zagrożeń i ryzyka powodziowego, w tym zidentyfikowano i określono zagrożenie od tzw. powodzi wewnątrzpolderowej, a także przeprowadzono ocenę stanu infrastruktury wodnomelioracyjnej⁴⁹.

Pokonując trudności wynikające m.in. z rozproszenia kompetencji w zakresie inwestycji i utrzymania mienia Skarbu Państwa – budowli i urządzeń przeciwpowodziowych pomiędzy regionalne zarządy gospodarki wodnej a marszałków województw, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej konsultował

⁴⁷ „Koncepcja ochrony przeciwpowodziowej Nowego Dworu Gdańskiego” z 2015 r., Etap I. Analiza stanu ochrony przed powodzią miasta Nowy Dwór Gdański; Etap II. Opis problemów i wyznaczenie obszarów problemowych w granicach Nowego Dworu Gdańskiego. Zakres opracowania obejmował stan ochrony przed powodzią miasta Nowy Dwór Gdański z uwzględnieniem wpływu proponowanych rozwiązań na zagrożenie pozostałej części Żuław.

⁴⁸ „Analiza zagrożenia i ryzyka powodziowego wewnątrzpolderowego na Żuławach z określeniem rekomendowanych działań zapobiegawczych. Koncepcja ochrony przed wystąpieniem powodzi wewnątrz polderów Żuławskich”, 2014. Analizą objęto obszar ok 2.150 km², w całości znajdujący się w zlewniach zarządzanych przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, w tym Żuławy Gdańskie, Wielkie i Elbląskie.

⁴⁹ Koncepcja ochrony przed wystąpieniem powodzi wewnątrz polderów Żuławskich z 2014 r., część 1 i 2.

projekty zleczanych opracowań planistycznych dla obszaru Żuław z jednostkami odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpowodziową, tj. z zarządami melioracji, a ponadto z Urzędami Miejskimi w Gdańsku, Elblągu i Nowym Dworze Gdańskim.

W celu zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej Żuław w badanym okresie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej wykorzystał łącznie 15 różnych opracowań z lat 1999–2015, w tym dziewięć wykonanych na jego zlecenie⁵⁰ (za kwotę ogółem 3.355 tys. zł). Wykonane na zlecenie opracowania obejmowały całe Żuawy, albo ich część (w zależności od potrzeb). Wykorzystane zostały m.in. do planowania i realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej Żuław, a także do opracowania rekomendacji do Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla regionu wodnego Dolnej Wisły.

Przykładowo:

- „Kompleksowy regionalny program ochrony przeciwpowodziowej doliny rzeki Wisły (Żuawy Gdańskie i Żuawy Wielkie) od ujścia do km rzeki 845+000 ze szczególnym uwzględnieniem miasta Gdańska” z 1999 r. oraz „Kompleksowy regionalny program ochrony przeciwpowodziowej Żuław Elbląskich i nizinno-depresyjnej części Elbląga” z 2001 r. wykorzystano do przygotowania „Kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław – Etap I. Koncepcja programowo-przestrzenna. Grudzień 2008” (dalej: „Koncepcja programowo-przestrzenna” z 2008 r.) oraz Programu Żuławskiego, a ponadto przyjęto do realizacji zalecane w nich zadania, m.in.: renowacja ostróg (2000–2002, 2004, 2015), zapewnienie drożności ujścia Wisły poprzez modernizację obu kierownic (2011–2015), opracowanie hydrologicznego systemu ochrony od powodzi i zatopienia części depresyjnej miasta Gdańska (2002–2004) oraz regulacja rzek Dzierzgoń, Wąska i Tyna Górna;
- przyjęto do realizacji zalecane w „Koncepcji programu ochrony obszaru Niziny Kwidzyńskiej od powodzi wewnętrznych roztopowych i opadowych” z 2001 r. zadania, m.in. modernizację koryta rzeki Liwy (2002–2006) oraz węzła w Białej Górze (2003–2006), a także, zalecone w „Modelu rozrządu wód węzła gdańskiego dla zabezpieczenia przeciwpowodziowego zlewni rzeki Martwej Wisły (Żuawy Gdańskie i miasto Gdańsk)” z 2003 r., zadanie przeprowadzenia prac regulacyjnych w przekroju koryta Motławy (2003–2006);
- w Planie działań dla II etapu Programu Żuławskiego, „Koncepcji ochrony przed wodami powodziowymi dolnego odcinka Wisły od Włocławka do jej ujścia do Zatoki Gdańskiej” z 2014 r. oraz „Koncepcji ochrony przeciwpowodziowej Nowego Dworu Gdańskiego” z 2015 r., zawarto rekomendacje do Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla regionu wodnego Dolnej Wisły.

Przy tworzeniu koncepcji angażowano ekspertów m.in. z Żuławskiego Ośrodka Badawczego w Elblągu Instytutu Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach⁵¹.

W posiadanych przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej opracowaniach były wskazywane zadania, cele i szacunkowe koszty ich realizacji oraz przewidywane efekty (w zależności od potrzeb).

Przykładowo:

- w Programie Żuławskim ujęto 56 zadań (w tym sześć dla Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej), których celem było zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej Żuław. Szacunkowe koszty wszystkich zadań wynosiły 606.892 tys. zł, a przewidywane efekty obejmowały w szczególności zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej 250 tys. osób oraz osłony hydrometeorologicznej – 215 tys. ha powierzchni terenów;

⁵⁰ „Kompleksowy regionalny program ochrony przeciwpowodziowej doliny rzeki Wisły (Żuawy Gdańskie i Żuawy Wielkie) od ujścia do km rzeki 845+000 ze szczególnym uwzględnieniem miasta Gdańska” z 1999 r., „Kompleksowy regionalny program ochrony przeciwpowodziowej Żuław Elbląskich i nizinno-depresyjnej części Elbląga” z 2001 r., „Koncepcja programu ochrony obszaru Niziny Kwidzyńskiej od powodzi wewnętrznych roztopowych i opadowych z 2001 r., „Model rozrządu wód węzła gdańskiego dla zabezpieczenia przeciwpowodziowego zlewni rzeki Martwej Wisły (Żuawy Gdańskie i miasto Gdańsk)” z 2003 r., Program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)” zwany „Programem Żuławskim – 2030” z 2010 r., Program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)” zwany „Programem Żuławskim – 2030” Plan działań dla etapu II (2014–2020) z 2014 r., „Koncepcja ochrony przeciwpowodziowej Nowego Dworu Gdańskiego” z 2015 r., „Analiza zagrożenia i ryzyka powodziowego wewnątrzpolderowego na Żuławach z określeniem rekomendowanych działań zapobiegawczych” z 2015 r., „Koncepcja ochrony przed wodami powodziowymi dolnego odcinka Wisły od Włocławka do jej ujścia do Zatoki Gdańskiej” z 2014 r. – opracowane koncepcje nie podlegały w latach 2009–2015 aktualizacjom.

⁵¹ Obecnie Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w Falentach.

- w „Koncepcji ochrony przeciwpowodziowej Nowego Dworu Gdańskiego” przewidziano (w wariantcie optymalnym) budowę wrót przeciwsztormowych przy ujściu Tugi do Szkarpawy, wraz z infrastrukturą towarzyszącą, której celem było zapewnienie ochrony przed powodzią Nowego Dworu Gdańskiego. Szacunkowe koszty wynosiły 15,2 mln zł, a spodziewane efekty obejmowały: największą redukcję strat powodziowych o kwotę 21.224,4 tys. zł (obniżenie strat o 96%), redukcję zalanej powierzchni o 1.539,3 tys. m² (zmniejszenie o 70%) oraz ochronę wszystkich zagrożonych mieszkańców (772 osoby), a ponadto – wzrost poczucia bezpieczeństwa i pozytywnego spojrzenia na wodę.

Do realizacji nie przyjęto jednego z zadań wynikających z powstałych na zlecenie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej opracowań, tj. zalecanego w „Kompleksowym regionalnym programie ochrony przeciwpowodziowej Żuław Elbląskich i nizinno-depresyjnej części Elbląga” z 2001 r. wyposażenia w wodowskazy pomiarowe rzek Dzierzgoń, Wąska i Tyna. Było to spowodowane faktem posiadania wodowskazów na tych rzekach i monitorowania stanu wód przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

Program Żuławski – I etap (lata 2009–2015)

W przygotowanym przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej Programie Żuławskim zaplanowano do realizacji – w ramach I etapu – przez sześć podmiotów⁵² łącznie 51 zadań (o wartości 539.741 tys. zł), a dodatkowo na listę rezerwową wpisano pięć zadań (67.151 tys. zł).

Wyboru zadań dokonano spośród zidentyfikowanych i oszacowanych⁵³ 227 przedsięwzięć, zgłoszonych przez podmioty odpowiedzialne za ochronę przeciwpowodziową.

Selekcji przedsięwzięć dokonywano wieloetapowo, przy zastosowaniu analizy wielokryterialnej, w ramach której poszczególne zadania oceniono według dziewięciu kryteriów⁵⁴. Najważniejszymi z nich były: wpływ zadania na bezpieczeństwo przeciwpowodziowe obszaru Żuław oraz efektywność danej inwestycji w odniesieniu do zwiększenia stopnia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego (wagi obydwu kryteriów określono na poziomie 30%). Na ostateczny wybór zadań – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej ds. Technicznych i Inwestycji⁵⁵, miały również wpływ takie czynniki jak: możliwy poziom finansowania Programu Żuławskiego, ograniczenia czasowe związane z możliwością realizacji zadań w całości do 2015 r., w tym związane z możliwością uzyskania wszystkich niezbędnych decyzji i pozwoleń (m.in. środowiskowych), a także przyjęte w Programie założenie, iż w ramach I etapu zostaną wykonane zadania polegające na przebudowie i modernizacji istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej. W konsekwencji, na liście zadań do I etapu Programu Żuławskiego nie ujęto wysoko ocenionych w analizie wielokryterialnej przedsięwzięć, takich jak: zakup lodołamaczy i przebudowa prawego wału Optywu Motławy (zadania te uwzględniono w II etapie Programu Żuławskiego).

Lista zadań dla I etapu Programu Żuławskiego została uzgodniona i zaakceptowana przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, a następnie zatwierdzona w maju 2010 r. przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska.

Powołany przez NIK biegły w dziedzinie inżynierii i gospodarki wodnej w wydanej opinii ocenił, iż „ze względu na bardzo dużą złożoność ochrony przeciwpowodziowej Żuław konieczne było dokonanie wyboru inwestycji spośród bardzo dużej ilości zaproponowanych projektów.

⁵² Por. przypis 46.

⁵³ W ramach analizy wielokryterialnej, którą objęto wyłącznie zadania zgodne z celami POIŚ 2007–2013 zawartej w dokumencie „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowego Żuław – Etap I. Koncepcja programowo-przestrzenna. Grudzień 2008”.

⁵⁴ Por. przypis 9.

⁵⁵ Członek zespołu przygotowującego Program Żuławski.

Wyboru dokonano nie w sposób przypadkowy, lecz posługując się znanymi procedurami. Tu przyjęto analizę wielokryterialną. Wybór ten biorąc pod uwagę ograniczenia finansowe i środowiskowe jest właściwy” oraz że zadania przyjęte do realizacji w I etapie Programu Żuławskiego odpowiadały faktycznym zagrożeniom i ryzyku powodziowemu na obszarze Żuław, a wszystkie podjęte w tym etapie działania należało uznać za istotne z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej tego regionu. Wskazał jednak, że w Programie Żuławskim nie dokonano analizy spiętrzeń sztormowych na obszarze Zatoki Gdańskiej zagrażających ujściowemu odcinkowi Wisły oraz Martwej Wisły, a także spiętrzeń na Zalewie Wiślanym zagrażających terenom przyległym, co – jego zdaniem – mogło wpłynąć na ustalenie priorytetów zadań związanych z budową wrót przeciwsztormowych na Tudze. Podniósł również, że w ramach przebudowy Kanału Raduni (zrealizowanej w I etapie Programu Żuławskiego) nie zaplanowano budowy dodatkowych zrzutów bocznych z Kanału, które zwiększałyby możliwość odprowadzenia wód powodziowych tego Kanału. Według biegłego, obecnie Kanał zapewnia odprowadzenie łącznie 36,2 m³/sek. wód, co nie gwarantuje pełnego bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, np. w sytuacji powtórzenia się opadów deszczu, które spowodowały powódź w 2001 r., gdy szacunkowy dopływ wód do Kanału wynosił ok. 100 m³/sek.

Zastępca Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej ds. Technicznych i Inwestycji wyjaśnił, że dokonując wyboru zadań do realizacji w ramach I etapu Programu Żuławskiego, główny ciężar położony został na odbudowę, przebudowę i modernizację istniejącej infrastruktury, a ponadto analizy dotyczące potrzeby budowy wrót na ujściowych odcinkach rzek planowano wykonać w ramach wdrażania Dyrektywy Powodziowej. Wyjaśnił również, iż na wybór zadań do I etapu Programu Żuławskiego miały wpływ także inne czynniki, o których mowa wyżej, a w szczególności założenie modernizacji i przebudowy istniejącej infrastruktury, które spowodowały, że budowa zrzutów z Kanału Raduni została uwzględniona w II etapie Programu (lata 2014–2020).

Program Żuławski (etap I) nie był aktualizowany – mimo, że zarządy melioracji przyjęły do realizacji w ramach umów z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o dofinansowanie projektów „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I” łącznie 10 zadań (przebudowa 10 stacji pomp) nieujętych w tym Programie. Jednostki te nie występowały do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej z wnioskami o zmianę Programu Żuławskiego.

Z wyjaśnień Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej wynikało, że nie było potrzeby aktualizacji Programu Żuławskiego, ponieważ jego cele wpisywały się w Plan Zarządzania Ryzykiem Powodziowym (bowiem założenia Programu Żuławskiego były formułowane w oparciu o założenia Dyrektywy Powodziowej, której celem było podjęcie działań, służących ograniczeniu ryzyka powodziowego i zmniejszeniu następstw powodzi). Dokumenty planistyczne z zakresu zarządzania ryzykiem powodziowym, tj. wstępna ocena ryzyka powodziowego oraz mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego, potwierdziły zagrożenie powodziowe obszaru Żuław. Biegły w wydanej opinii potwierdził, że oceny zagrożeń powodziowych na Żuławach w Programie Żuławskim dokonano zgodnie z Dyrektywą Powodziową.

Zadania planowane do realizacji przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w I etapie

Dla Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, w ramach I etapu Programu Żuławskiego, zaplanowano do realizacji sześć zadań o szacunkowej wartości 86.851 tys. zł⁵⁶ (14,3% kosztów wszystkich zadań I etapu Programu):

⁵⁶ W tym koszty zadania rezerwowego – 7.350 tys. zł.

- 1) przebudowa ujścia Wisły, tzw. kierownic, poprzez wydłużenie obu istniejących kierownic (kierownice zachodniej o ok. 770 m, a wschodniej o ok. 900 m) stanowiących obudowę głównego nurtu Wisły na odcinku istniejącego stożka usypowego oraz wykonanie kinety, w celu zapewnienia swobodnego spływu lodów, wód roztopowych i powodziowych oraz przejścia lodołamaczy;
- 2) odbudowa 30 budowli regulacyjnych, tj. ostróg, na Wiśle, obejmująca odbudowę głowic i korpusów ostróg w celu koncentracji nurtu rzecznoego dla zapewnienia odpowiednich głębokości dla swobodnego spływu lodów i pracy lodołamaczy;
- 3) przebudowa koryta rzeki Motława na odcinku 38,4 km, w celu zwiększenia drożności i przepustowości koryta, od czego zależało bezpieczeństwo powodziowe przyległych obszarów na terenach gmin Suchy Dąb i Pruszcz Gdański oraz miasta Gdańsk;
- 4) przebudowa koryta rzeki Wąska w celu zapewnienia swobodnego spływu lodów, wód roztopowych i powodziowych;
- 5) stworzenie Systemu Monitoringu Ryzyka Powodziowego m.in. w celu zapewnienia sprawnego zarządzania ryzykiem powodziowym, w tym poprawy rozpoznania zagrożenia powodziowego i możliwości przeciwdziałania mu, a także zwiększenia świadomości społeczeństwa i administracji o zagrożeniu powodziowym;
- 6) przebudowa koryta rzeki Dzierżoń (zadanie rezerwowe) w celu zabezpieczenia depresyjnych obszarów użytkowanych rolniczo, budynków mieszkalnych i gospodarczych.

Program Żuławski – II etap (lata 2014–2020)

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej dokonał identyfikacji i oszacowania, zgłoszonych przez podmioty⁵⁷ uczestniczące w I etapie Programu Żuławskiego, 73 zadań (o łącznej wartości 774.213 tys. zł), które mają ograniczać ryzyko powodziowe w czterech kluczowych obszarach problemowych⁵⁸, a następnie wyboru zadań rekomendowanych.

Kwalifikacji zadań dokonano na podstawie ich rzeczywistego wpływu na zmniejszenie strat powodziowych, odrzucając łącznie 11 zadań (o wartości 99.400 tys. zł) dotyczących obiektów zlokalizowanych poza obszarem objętym Programem Żuławskim, niezmnijających zagrożenia i ryzyka powodziowego na Żuławach oraz mających na celu inwestycje wynikające z postępującej urbanizacji terenów polderowych. W celu ustalenia priorytetów wybranych 62 zadań (o wartości 674.813 tys. zł) poddano je analizie wielokryterialnej, oceniając według sześciu kryteriów⁵⁹. W wyniku tego opracowano listę 49 zadań rekomendowanych do realizacji w ramach II etapu Programu Żuławskiego (o łącznej wartości 581.950 tys. zł) oraz 13 zadań rezerwowych (92.863 tys. zł), zawartych w tzw. Planie działań dla Etapu II (2014–2020) Programu Żuławskiego.

⁵⁷ Por. przypis 46.

⁵⁸ Obszary problemowe:

- A) zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego Gdańskiego Węzła Wodnego;
- B) działania służące ochronie przed zagrożeniami od strony Wisły;
- C) działania służące ochronie przed zagrożeniami od strony Zalewu Wiślanego;
- D) zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego wewnętrznego terytorium Żuław Gdańskich.

⁵⁹ Były nimi: 1) skala zagrożenia powodziowego, 2) komplementarność z innymi zadaniami w ramach obszaru problemowego, 3) zagospodarowanie obszaru chronionego przed powodzią, 4) liczba mieszkańców chronionych przed powodzią, 5) obecność obiektów będących zagrożeniem dla środowiska w przypadku zalania, 6) obecność obiektów zabytkowych zagrożonych powodzią.

Celem opracowania tego dokumentu było wyłonienie zadań priorytetowych, stanowiących jednocześnie rekomendację do Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla regionu wodnego Dolnej Wisły, dostosowujących infrastrukturę powodziową Żuław do zagrożeń powodziowych, w tym zmian klimatu. Ich realizacja ma zapewnić osiągnięcie celów Programu Żuławskiego (w perspektywie do 2020 r.).

Zadania planowane do realizacji w II etapie przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej

W II etapie Programu Żuławskiego rekomendowano do realizacji przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej sześć zadań (wskazane poniżej), w tym jedno rezerwowe, których koszty realizacji (z wyłączeniem zadania rezerwowego) oszacowano na kwotę 170.400 tys. zł, co stanowiło 29% łącznych kosztów zadań II etapu Programu. Priorytet pięciu zadań rekomendowanych do realizacji (z wyłączeniem zadania rezerwowego) został oceniony jako wysoki. Planowane efekty realizacji poszczególnych zadań obejmowały m.in.:

- ocena efektywności zrealizowanej w I etapie Programu Żuławskiego przebudowy ujścia Wisły i ewentualna dalsza rozbudowa kierownic: zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej poprzez stworzenie warunków swobodnego i kontrolowanego odpływu do morza wody i osadów rzecznych oraz kry lodowej w okresie zimowym;
- przebudowa/odbudowa budowli regulacyjnych (ostróg) na Wiśle: zapobieganie powstawaniu powodzi zatorowych poprzez umożliwienie swobodnego odpływu wody oraz lodu do morza, a jednocześnie zapewnienie odpowiednich warunków dla pracy lodołamaczy;
- przebudowa stopnia wodnego Przegalina na Martwej Wiśle: zapewnienie miejsca postojowego dla floty lodołamaczy, a także zaplecza dla akcji lodołamania;
- budowa czterech lodołamaczy (jeden czołowy i trzy liniowe): zapewnienie sprawnego prowadzenia akcji lodołamania na dolnym odcinku Wisły;
- budowa wrót przeciwsztormowych na Tudze: zabezpieczenie miasta Nowy Dwór Gdański przed powodzią od strony Zalewu Wiślanego;
- remonty istniejących wrót przeciwpowodziowych i przeciwsztormowych (zadanie rezerwowe): zabezpieczenie przed powodzią od strony Wisły oraz Zatoki Gdańskiej.

Planowane źródła finansowania zadań obejmowały środki z budżetu Unii Europejskiej⁶⁰ i budżetu państwa. W czasie kontroli NIK, w odniesieniu do realizacji pięciu powyższych zadań (z wyłączeniem rezerwowego), Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej podpisał z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dwie pre-umowy dotyczące przygotowania projektów pozakonkursowych na łączną kwotę 194.000 tys. zł (szacowane maksymalne całkowite koszty realizacji zadań).

Stan techniczny i bezpieczeństwa obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych

W latach 2009–2015 Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej zarządził 1.238 budowlami wodnymi, których funkcjonowanie związane było z zapewnieniem ochrony przeciwpowodziowej Żuław⁶¹, tj. dwiema kierownicami w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej, wrotami przeciwpowodziowymi w Gdańsku (tzw. Wrota Żuławskie), pięcioma stopniami wodnymi⁶² wyposażonymi we wrota

⁶⁰ Z POIŚ 2014–2020.

⁶¹ Ponadto zarządził jednym obiektem stanowiącym zaplecze dla lodołamaczy w postaci pomostu w Gdańsku-Świbnie.

⁶² Przegalina Południowa w Gdańsku, Przegalina Północna w Gdańsku (wyłączona z eksploatacji), Gdańska Głowa w Drewnicy, Kamienna Grodza w Gdańsku i Biała Góra w Białej Górze.

przeciwpowodziowe, umocnieniami na odcinku ujście Wisły – Przegalina, nabrzeżem z możliwością cumowania lodołamaczy w Gdańsku-Sobieszewie i portem zimowym w Korzeniewie k/Kwidzyna oraz 1.227 budowlami regulacyjnymi (ostrogami) na żuławskim odcinku Wisły, a ponadto zapleczem dla lodołamaczy w postaci pomostu w Gdańsku-Świbnie. Wykaz infrastruktury przeciwpowodziowej zamieszczono w załączniku nr 5.2 do Informacji o wynikach kontroli.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej prowadził kataster wodny, w którym ujmował dane o administrowanych urządzeniach wodnych, w tym przeciwpowodziowych (art. 153 ust. 2 pkt 10 Prawa wodnego) oraz – na użytek własny – odrębną ewidencję obejmującą wodne budowle piętrzące i budowle regulacyjne⁶³, w której uwzględniał informacje m.in. o: rodzaju obiektu, klasie budowli, roku budowy, lokalizacji, w tym danych adresowych obiektu, informacje dotyczące pozwoleń na piętrzenie wraz z datą ich ważności, cieką od strony wody górnej oraz dolnej, dane ewentualnego innego, poza Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej, użytkownika obiektu wraz z numerem pozwolenia i jego warunkami.

Z dokumentacji Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej wynikało, że stan budowli służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław nie zagrażał bezpieczeństwu. Według stanu na dzień 1 stycznia 2009 r., sześć budowli⁶⁴ było w dobrym stanie technicznym, cztery⁶⁵ – w stanie zadawalającym. Jedna budowla⁶⁶ była w remoncie. Stan techniczny 815 ostróg był dobry, 211 zadawalający, a 201 niedostateczny⁶⁷.

W okresie objętym kontrolą poprawił się stan techniczny czterech budowli (obu kierownic w ujściu Wisły, nabrzeża z możliwością cumowania lodołamaczy w Gdańsku-Sobieszewie oraz stopnia wodnego Kamienna Grodza) i na dzień 31 grudnia 2015 r. został oceniony jako dobry (Kamienna Grodza) i bardzo dobry w przypadku trzech pozostałych budowli. Stan techniczny innych budowli (z wyłączeniem ostróg) nie uległ zmianie. Na koniec 2015 r. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej nie posiadał dokładnych danych o stanie technicznym poszczególnych ostróg.

Budowle przeciwpowodziowe, z wyłączeniem ostróg, były poddawane przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej wymaganym okresowym kontrolom, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, tj. co najmniej raz w roku, polegających na sprawdzeniu stanu technicznego oraz co najmniej raz na pięć lat, polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do ich użytkowania, estetyki oraz otoczenia tych obiektów. W razie konieczności przeprowadzane były kontrole bezpiecznego użytkowania budowli (z wyłączeniem ostróg), w związku z zaistnieniem czynników zewnętrznych oddziałujących na te obiekty, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego.

W latach 2009–2015 Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej nie poddawał powyższym obowiązkowym okresowym kontrolom 1.227 budowli regulacyjnych na Wiśle (ostróg) oraz, mimo spływu wód powodziowych w maju–czerwcu 2010 r., spływu wód roztopowych w lutym–marcu 2011 r. oraz występowania zjawisk lodowych na Wiśle w latach 2012, 2013 i 2014,

⁶³ Według stanu na 31.12.2015 r. w ewidencji znajdowało się 27 obiektów piętrzących wodę i 3.433 budowle regulacyjne z całego regionu wodnego.

⁶⁴ Stopień Gdańska Głowa w Drewnicy, Przegalina Północna, Przegalina Południowa, Wrota Żuławskie w Gdańsku, Biała Góra w Białej Górze i umocnienia na odcinku ujście Wisły-Przegalina – brzeg lewy.

⁶⁵ Dwie kierownice w ujściu Wisły, port zimowy w Korzeniewie oraz nabrzeże z możliwością cumowania lodołamaczy w Gdańsku-Sobieszewie.

⁶⁶ Stopień Kamienna Grodza w Gdańsku.

⁶⁷ W 2008 r. przeprowadzono inwentaryzację m.in. ostróg.

nie przeprowadził, niezgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, kontroli bezpiecznego użytkowania ostróg. Skutkiem tego nie posiadał aktualnych (w trakcie kontroli NIK) danych o stanie technicznym poszczególnych ostróg.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej ds. Technicznych i Inwestycji wynikało, że funkcję kontroli stanu technicznego przejęły sondowania profilu podłużnego nurtu Wisły, które – według Kierownika Wydziału Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych – przeprowadzane były przynajmniej raz do roku przed akcją lodołamania oraz bezpośrednio po przejściu wielkiej wody w celu ustalenia ewentualnych szkód.

W ocenie NIK, przeprowadzane sondowania nie mogły zastępować kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 Prawa budowlanego, gdyż podczas tych czynności nie określano stanu technicznego ostróg, a wyłącznie najmniejsze głębokości tranzytowe Wisły w danym dniu. Na tej podstawie analizowano przyczyny płycizn i w przypadku ustalenia, że powodem ich wystąpienia był nieodpowiedni stan techniczny ostróg, wskazywano konkretne obiekty do remontu.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej nie prowadził ksiąg obiektu budowlanego (stanowiących dokument przeznaczony do zapisów m.in. o przeprowadzonych kontrolach stanu technicznego) dla kierownic wschodniej i zachodniej w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej, co naruszało art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego. Przyczyną tego było – jak wynika z wyjaśnień Kierownika Wydziału Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych – przekonanie o braku takiego obowiązku.

Pozostałe ustalenia kontroli

Zadania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, w tym w zakresie utrzymania obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych na Żuławach, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej planował corocznie i ujmował w tzw. „planach robót”. Jako priorytetowe przyjmowano: usuwanie awarii, utrzymanie w odpowiednim stanie technicznym wodnych budowli piętrzących o znaczeniu przeciwpowodziowym (klasy I i II)⁶⁸, utrzymanie lodołamaczy w stanie umożliwiającym ich wykorzystanie do prowadzenia akcji lodołamania na Wiśle, realizację zaleceń pokontrolnych, wpływających na stan techniczny i bezpieczeństwa obiektów.

W latach objętych kontrolą Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, poza zadaniami ujętymi w Programie Żuławskim, zaplanował w planach robót i przyjął do realizacji wykonanie 14 remontów i modernizacji obiektów i urządzeń ochrony przeciwpowodziowej zlokalizowanych na Żuławach oraz trzy zadania polegające na przebudowie lub odbudowie umocnień brzegowych rzek (poza zadaniami dotyczącymi prac konserwacyjno-utrzymawczych na rzekach), związanych z:

- naprawami i remontami budowli przeciwpowodziowych, m.in. wrót Kamienna Grodza, nabrzeża w Gdańsku-Sobieszewie, portu zimowego w Korzeniewie (pogłębienie), w tym opracowaniem niezbędnej dokumentacji technicznej;
- wykonaniem dokumentacji projektowej odbudowy ostróg na Wiśle na odcinku od km 718 do km 933;
- wykonaniem monitoringu czterech stopni wodnych na Nogacie (w tym Białej Góry);
- wynajmem, remontem, doposażeniem i zakupem usług dotyczących trzech lodołamaczy, wykonaniem przeglądu klasowego i specyfikacji na odnowienie lodołamacza Orka;
- przebudową lub odbudową umocnień brzegowych na określonych odcinkach Motławy (przy ujściu Kłodawy), Liwy i Raduni.

⁶⁸ Klasa ważności jest zależna od charakteru lub funkcji budowli, wysokości piętrzenia wody przez tę budowlę, pojemności zbiornika wodnego utworzonego w wyniku piętrzenia wody, wielkości powierzchni zatopionego obszaru, liczby ludności przebywającej na obszarze zatopienia w przypadku zniszczenia budowli. Stałe budowle hydrotechniczne zalicza się do jednej z czterech klas ważności I, II, III, IV. Najwyższą klasą ważności jest klasa I.

W czterech sezonach zimowych: 2008/2009–2011/2012 Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej nie posiadał własnych lodołamaczy i zapewniał gotowość do podjęcia akcji lodołamania wyłącznie poprzez wynajem sześciu obcych jednostek. W 2012 r. zakupił trzy lodołamacze: Tygrys (czołowy⁶⁹), Orka i Rekin (liniowe⁷⁰), a w 2015 r. otrzymał od Skarbu Państwa kolejne dwa: Foka (liniowy) i Żbik (pomocniczy⁷¹). Flotylla lodołamaczy w sezonach zimowych 2012/2013–2014/2015 uzupełniana była trzema obcymi jednostkami, zaś w sezonie 2015/2016 jedną.

W zakresie planowania ochrony przed powodzią Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej współpracował z organami administracji samorządowej, m.in. poprzez dokonywanie uzgodnień projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju województwa pomorskiego, a także uzgadniał decyzje o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W procesie planowania zadań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej Żuław w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej wystąpiły problemy i trudności, które były opisywane w przekazywanych Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej sprawozdaniach z działalności. W latach 2009–2012 wskazywano na pilną potrzebę budowy flotyli lodołamaczy dla Wisły, z uwagi na zły stan techniczny dostępnych jednostek oraz brak polityki inwestycyjnej w zakresie ich wymiany. Ponadto, w sprawozdaniach odnotowano m.in. bardzo niski poziom finansowania inwestycji i remontów obiektów hydrotechnicznych przy niezadawalającym stanie technicznym części obiektów oraz trudności z pozyskaniem środków finansowych na przygotowanie inwestycji, remonty i utrzymanie obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych, ograniczenia kadrowe oraz ograniczenia wynikające z przedłużających się procedur administracyjno-sądowych w sprawie pozyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji skutkujące długim okresem przygotowania inwestycji.

3.2.1.2. Zarządy melioracji

Zarządy melioracji dysponowały danymi dotyczącymi historycznych powodzi na Żuławach (opisanych w pkt 3.1 niniejszej Informacji o wynikach kontroli) oraz podtopień, obejmującymi m.in. ich rok, rodzaj i przyczyny, a także miejsca wystąpienia.

Dodatkowo Zarząd Melioracji w Gdańsku posiadał informacje o powierzchni zalanych terenów w wyniku niektórych powodzi, a w przypadku fali wezbraniowej na Wiśle z 2010 r. – o liczbie poszkodowanych w jej wyniku obiektów w zarządzanej infrastrukturze (147 km wałów rzeki Wisły), o szacunkowej wielkości strat (9.000 tys. zł) i o wysokości środków publicznych przeznaczonych na usuwanie jej skutków (6.609,5 tys. zł), natomiast Zarząd Melioracji w Elblągu dysponował danymi o szacunkowych rozmiarach strat w infrastrukturze (5.455,9 tys. zł), a także o wysokości środków publicznych (1.105,6 tys. zł) przeznaczonych na usuwanie skutków powodzi i podtopień w latach 2003–2012.

Zarządy melioracji prowadziły analizy w zakresie źródeł i przyczyn powodzi, a także skuteczności stosowanych metod ochrony przeciwpowodziowej. Ich wyniki wykorzystywano do projektowania działań inwestycyjnych oraz remontowych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej.

⁶⁹ O największej mocy, którego podstawowym zadaniem jest wyłamywanie rynny nurtowej w pokrywie lodowej oraz rozbijanie zatorów lodowych.

⁷⁰ Ich zadaniem jest poszerzanie rynny nurtowej wyłamanej przez lodołamacz czołowy, likwidacja lokalnych zatorów poniżej czołowego lodołamania, rozbijanie dużych tafli lodów w rynnach, zapewnienie spływu lodu aż do ujścia Wisły.

⁷¹ O najmniejszej mocy, który wykonuje prace pomocnicze takie jak: zaopatrywanie pozostałych lodołamaczy, patrolowanie koryta rzeki, a ponadto rozbijanie małych, lokalnych zatorów i kruszenie pokrywy lodowej o niewielkiej grubości.

- Prowadzone przez Zarząd Melioracji w Elblągu analizy skuteczności stosowanych metod ochrony przeciwpowodziowej dotyczyły m.in. konieczności podniesienia rzędnych korony wałów oraz pozostałych parametrów w zależności od klasy wału przeciwpowodziowego, zastosowania wariantowych metod konsolidacji nasypów, a także rodzaju przesłon ograniczających zjawisko filtracji w korpusie wałów oraz zastosowania zabezpieczeń przed bobrami ze stalowych rusztów lub siatek.

W celu zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej Żuław, w szczególności w procesie planowania działalności inwestycyjnej, zarządy melioracji wykorzystywały łącznie 17 różnych opracowań z lat 2001–2015, w tym pięć wykonanych na ich zlecenie⁷² i trzy we własnym zakresie⁷³.

- W procesie planowania działalności inwestycyjnej wykorzystano m.in.: Program dla Żuław na lata 2007–2013 (2005 r.), Program poprawy podstawowego systemu ochrony przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych na lata 2003–2010 (2002 r.) oraz Program modernizacji systemu zabezpieczenia i budowy osłony przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych na lata 2003–2010 (2000 r.).

Zarząd Melioracji w Elblągu zaplanował i przyjął do realizacji na lata 2009–2015 wszystkie zadania inwestycyjne z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, ujęte w sporządzonych przez siebie opracowaniach. Natomiast Zarząd Melioracji w Gdańsku nie realizował bezpośrednio zadań wynikających z posiadanych opracowań, ale uwzględnił je w procesie planowania inwestycji w okresie objętym kontrolą.

Program Żuławski – I etap (lata 2009–2015)

W I etapie Programu Żuławskiego zaplanowano do realizacji przez zarządy melioracji łącznie 40 zadań inwestycyjnych⁷⁴, obejmujących budowę dwóch i przebudowę 23⁷⁵ stacji pomp oraz przebudowę 15⁷⁶ odcinków wałów przeciwpowodziowych, a ponadto dwa zadania rezerwowe⁷⁷ – przebudowa koryt dwóch rzek Kumiela i Srebrny Potok.⁷⁸

Szacowane koszty realizacji ww. zadań wynosiły 264.839 tys. zł (w tym 19.858 tys. zł dotyczyło zadań rezerwowych), co stanowiło 43,6% planowanych kosztów zadań I etapu Programu.

Program Żuławski – II etap (lata 2014–2020)

Zarządy melioracji uczestniczyły w procesie identyfikacji zadań rekomendowanych do realizacji w II etapie Programu Żuławskiego, zgłaszając łącznie 54⁷⁹ spośród 123 rozpatrywanych zadań inwestycyjnych.

⁷² Na zlecenie Zarządu Melioracji w Elblągu opracowano: Studium Wykonalności dla projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I” oraz jego aktualizację, ekspertyzę dotyczącą oceny wpływu przedsięwzięć realizowanych w ramach projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I” na cele ochrony wód w rozumieniu art. 4.1 w zw. z art. 4.7 Ramowej Dyrektywy Wodnej” oraz jej weryfikację, dwie ekspertyzy przyrodnicze terenu inwestycji oraz terenu będącego w zasięgu jej oddziaływania pod kątem występowania stanowisk lęgowych ptaków.

⁷³ Zarząd Melioracji w Gdańsku opracował trzy dokumenty: Specyfikę zagrożeń powodziowych na Żuławach Wiślanych (2002 r.), Potrzeby w zakresie utrzymania, eksploatacji i inwestycji melioracji wodnych na terenie województwa pomorskiego na lata 2004–2010 (2004 r.) oraz Program modernizacji systemu zabezpieczenia i budowy osłony przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych na lata 2001–2010 (2000 r.).

⁷⁴ Po 20 dla Zarządu Melioracji w Gdańsku i Zarządu Melioracji w Elblągu.

⁷⁵ Zarząd Melioracji w Gdańsku – 14 (13 przebudów i jedna budowa) i Zarząd Melioracji w Elblągu – 11 (10 przebudów i jedna budowa).

⁷⁶ Odpowiednio 6 i 9.

⁷⁷ Dla Zarządu Melioracji w Elblągu.

⁷⁸ Por. załącznik 5.1 do Informacji o wynikach kontroli.

⁷⁹ 32 przez Zarząd Melioracji w Gdańsku i 22 przez Zarząd Melioracji w Elblągu.

Na liście zadań rekomendowanych do realizacji w II etapie Programie Żuławskiego znalazło się łącznie 40⁸⁰ zadań o szacunkowym koszcie 360.750 tys. zł (62% kosztów zadań II etapu Programu), obejmujących w szczególności przebudowę, odbudowę i budowę 20 wybranych odcinków wałów przeciwpowodziowych, przebudowę i budowę 11 stacji pomp, umocnienie wybranych czterech odcinków skarp na rzekach i kanałach, a także budowę jednej budowli odcinającej na Kanale Wysokim w gminie Cedry Wielkie. Sześciu z nich przyznano wysoki priorytet.

Przewidziano ponadto 11 zadań rezerwowych, obejmujących przebudowę trzech odcinków wałów przeciwpowodziowych, przebudowę i budowę dwóch stacji pomp, odbudowę trzech kanałów oraz przebudowę koryt trzech cieków.

Planowane źródła finansowania zadań obejmowały środki europejskie⁸¹ i budżet państwa. Do dnia zakończenia kontroli NIK, jednostki nie miały zapewnienia finansowania tych zadań.

Stan techniczny i bezpieczeństwa obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych

Zarządy melioracji administrowały⁸² łącznie 775 km wałów przeciwpowodziowych, 102 stacjami pomp, trzema wrotami przeciwsztormowymi⁸³ oraz ośmioma wodnymi budowlami piętrzącymi, w tym siedmioma jazami⁸⁴, służącymi ochronie przeciwpowodziowej Żuław.

Prowadziły ewidencję wód i urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów, wymaganą przepisami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów⁸⁵. Wykaz budowli i urządzeń przeciwpowodziowych na Żuławach zamieszczono w załączniku nr 5.2 do Informacji o wynikach kontroli.

Z dokumentacji zarządów melioracji wynikało, że, według stanu na 1 stycznia 2009 r. stan 63% wałów nie zagrażał, 35% mógł zagrażać, a 2% zagrażał bezpieczeństwu. W dobrym stanie technicznym znajdowało się 60% wałów, a 37% w stanie zadawalającym. Stan 3% wałów był niedostateczny. W okresie objętym kontrolą zarówno stan bezpieczeństwa, jak i techniczny, wałów przeciwpowodziowych poprawił się. Na dzień 31 grudnia 2015 r. nie było wałów, których stan zagrażałby bezpieczeństwu, a stan 21% mógł zagrażać (79% nie zagrażał bezpieczeństwu). Stan techniczny łącznie 75% wałów oceniono jako bardzo dobry i dobry, 25% zadawalający, a 0,3% niedostateczny.

W okresie objętym kontrolą znacznie poprawił się stan techniczny stacji pomp. Na koniec 2015 r. 95% tych urządzeń było w bardzo dobrym (53%, tj. 54 stacje) i dobrym (42%, tj. 43 stacje)⁸⁶ stanie technicznym. Pozostałe 5% (5 stacji) było w stanie zadawalającym⁸⁷. Stan żadnej ze stacji nie był niezadawalający (w dniu 1 stycznia 2009 r. w tym stanie znajdowały się trzy stacje pomp).

⁸⁰ 24 Zarządu Melioracji w Gdańsku i 16 Zarządu Melioracji w Elblągu.

⁸¹ Z POIŚ 2014–2020.

⁸² Według stanu na 31.12.2015 r.

⁸³ Na Kanałach: Śledziowym, Piaskowym i Pleniewskim.

⁸⁴ Jaz główny Rokitki na Kanale Młyńskim, jaz z bystrotokiem na Kanale Młyńskim, dwa jazy do nawodnień na rzece Tyna Górna i na Kanale Rycerskim, trzy jazy na rzece Kumiela.

⁸⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1403.

⁸⁶ Dla porównania, według stanu na 01.01.2009 r., w stanie technicznym bardzo dobrym i dobrym było 62% (tj. 65 szt.) stacji, odpowiednio 16 i 49.

⁸⁷ Według stanu na 01.01.2009 r. – 37 stacji (35%).

Na koniec 2015 r. stan żadnej ze 102 stacji pomp nie zagrażał bezpieczeństwu, a w 2009 r., jako mogący zagrażać bezpieczeństwu, oceniono stan 15 stacji (14%).

Stan techniczny i bezpieczeństwa wrót przeciwsztormowych⁸⁸ w badanym okresie nie zmienił się i był dobry oraz nie zagrażał bezpieczeństwu. Poprawie uległ natomiast stan techniczny i bezpieczeństwa dwóch jazów na rzece Kumieli⁸⁹ (w efekcie na koniec 2015 r. stan techniczny i bezpieczeństwa wszystkich ośmiu wodnych budowli piętrzących był dobry i nie zagrażał bezpieczeństwu).

Budowle były poddawane obowiązkowym okresowym kontrolom, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego (za wyjątkiem trzech stacji pomp, które nie zostały poddane tym kontrolom z powodu przeprowadzanego remontu lub modernizacji)⁹⁰. W razie konieczności przeprowadzane były kontrole bezpiecznego użytkowania budowli, w związku z zaistnieniem czynników zewnętrznych oddziaływujących na te obiekty, związanych z działaniem człowieka lub sił natury (art. 62 ust. 1 pkt 4)⁹¹.

Pozostałe ustalenia kontroli

Planując zadania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, w tym w zakresie utrzymania obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych na Żuławach, zarządy melioracji, jako priorytetowe przyjmowały przedsięwzięcia związane z utrzymaniem we właściwym stanie wałów przeciwpowodziowych oraz stacji pomp. Miało to zapewnić m.in. poprawę skuteczności ochrony przeciwpowodziowej oraz zmniejszenie stopnia zagrożenia powodziowego obszarów Żuław, w szczególności depresyjnych, bezpośrednio zależnych od sprawnego funkcjonowania infrastruktury przeciwpowodziowej.

W latach objętych kontrolą zarządy melioracji zaplanowały (poza Programem Żuławskim) wykonanie łącznie 38 zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław: cztery nowe inwestycje (budowa dwóch stacji pomp⁹² i dwóch jazów⁹³) oraz 34 remontów i modernizacji obiektów i urządzeń ochrony przeciwpowodziowej⁹⁴, jak przebudowa i odbudowa odcinków wałów przeciwpowodziowych m.in. rzek Elszka i Fiszewka, kanałów: Motławy, Piaskowego, Izbowa Łacha i Modrego, stacji pomp oraz urządzeń melioracji szczegółowych.

Prowadząc analizy dotyczące zasadności i kolejności planowanych zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, zarządy melioracji brały pod uwagę m.in. stan techniczny obiektów i urządzeń, stopień przygotowania inwestycji (m.in. wymaganej dokumentacji) oraz możliwości finansowe. Natomiast nie dysponowały i nie podejmowały działań w celu pozyskania od innych organów i instytucji szczegółowych danych takich jak liczba budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, rodzaj infrastruktury, w tym drogowej, pola uprawne zagrożone powodzią, których posiadanie – zdaniem NIK – byłoby pomocne przy wyborze i ustalaniu priorytetów zadań w zakresie

⁸⁸ Trzy wrota – wszystkie w administracji Zarządu Melioracji w Gdańsku.

⁸⁹ Oba w administracji Zarządu Melioracji w Elblągu.

⁹⁰ Badaniem w tym zakresie objęto 30 wybranych obiektów służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław.

⁹¹ Na przykład kontroli takiej poddano wał czołowy Zalewu Wiślanego (polder 43) po przelaniu w 2009 r. wód powodziowych przez wał.

⁹² Komorowo Żuławskie i Gronowo Górne.

⁹³ Jaz z przepławką dla ryb na rzece Grabianka w gm. Tolkmicko oraz jaz – kaskada Zakrzewski Młyn na rzece Kumiela – w ramach projektów współfinansowanych z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

⁹⁴ Zarząd Melioracji w Elblągu: cztery nowe inwestycje i 22 remonty i modernizacje, a Zarząd Melioracji w Gdańsku: 12 remontów i modernizacji.

ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności przy planowaniu kolejności modernizowania stacji pomp. Takie dane mogłyby być również wykorzystane przy przeprowadzaniu analiz kosztów i korzyści danego przedsięwzięcia, tak aby zapewnić wydatkowanie środków publicznych w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych).

W zakresie planowania ochrony przed powodzią, w tym przygotowania realizacji zadań inwestycyjnych, zarządy melioracji współpracowały z organami administracji rządowej i samorządowej, m.in. poprzez uzyskiwanie zgód na realizację określonych zadań oraz stosownych zezwoleń np.: na niszczenie tam bobrowych i odstrzał bobrów, przekazywanie właściwym organom i jednostkom informacji o przygotowaniu służb do powodzi, stanach wody w Zalewie Wiślanym i jeziorze Druzno, współpracę i wymianę informacji z centrami zarządzania kryzysowego. Współpracowały również z pozostałymi podmiotami realizującymi zadania w ramach I etapu Programu Żuławskiego, m.in. przekazywały Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej informacje o postępach w realizacji zadań Programu Żuławskiego oraz o ewentualnych zagrożeniach z tym związanych. Uczestniczyły w konferencjach i spotkaniach poświęconych temu Programowi.

W zakresie planowania zadań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej Żuław występowały trudności wynikające z dysponowania środkami finansowymi w wysokościach niższych od faktycznych potrzeb, co opisano w pkt 3.2.2.2 niniejszej Informacji.

3.2.1.3. Pozostałe jednostki samorządowe

Program Żuławski – I etap (lata 2009–2015)

Dla miast Gdańska i Elbląga oraz powiatu gdańskiego zaplanowano do realizacji w I etapie Programu Żuławskiego osiem zadań⁹⁵ o szacunkowej wartości 255.202 tys. zł (42,1% kosztów wszystkich zadań I etapu), w tym dwa rezerwowe – 39.943 tys. zł.

Zadania podstawowe dotyczyły przebudowy Kanału Raduni na terenie Gdańska i Pruszcza Gdańskiego⁹⁶ (zapewnienie swobodnego spływu lodów oraz wód roztopowych i powodziowych), przebudowy systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg w trzech rejonach⁹⁷ (zapewnienie ochrony miasta Elbląga i terenów przyległych do rzeki Elbląg przed sztormowymi i opadowymi powodziąmi od strony Zalewu Wiślanego oraz jeziora Druzno i rzeki Kumieli), stworzenie Lokalnego Systemu Monitorowania i Wspomagania Reagowania na Zagrożenia Powodziowe (wspomaganie reagowania służb zarządzania kryzysowego na zagrożenia powodziowe na terenie miasta i gminy Elbląg oraz natychmiastowego eksportu danych pomiarowych Kumieli), a zadania rezerwowe – przebudowy systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg w rejonie ulic Dolna i Stoczniowa (ochrona przed wezbraniem powodziowymi przyległych terenów zurbanizowanych) oraz zabezpieczenia przeciwpowodziowego lewego brzegu rzeki Elbląg (zapewnienie ochrony miasta Elbląga i terenów przyległych do rzeki Elbląg przed sztormowymi i opadowymi powodziąmi od strony Zalewu Wiślanego oraz jeziora Druzno).

⁹⁵ Sześć, w tym dwa rezerwowe, dla Elbląga i po jednym dla Gdańska i powiatu gdańskiego.

⁹⁶ Powiat gdański (ziemski).

⁹⁷ W rejonach: od ujścia rzeki Babicy do granicy miasta Elbląg, od rzeki Fiszewki do mostu w Alei Tysiąclecia oraz Polder Nowe Pole–Zatorze.

Urząd Miejski w Elblągu i Urząd Miejski w Gdańsku⁹⁸ posiadały opracowania (konceptje, ekspertyzy, itp.), które wykorzystywały przy wyborze do realizacji powyższych zadań. Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim nie opracowywało i nie zlecało w latach 2000–2015 sporządzenia programów, analiz, studiów, koncepcji i innych dokumentów związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław (w granicach administracyjnych powiatu gdańskiego), gdyż do 2009 r. Starosta Gdański nie wykonywał uprawnień właścicielskich wobec żadnych urządzeń wodnych. W 2009 r. ustalono dla tego organu odpowiedzialność za wykonywanie uprawnień właścicielskich wobec Kanału Raduni na terenie Pruszcza Gdańskiego, którego przebudowa była już wcześniej ujęta wśród zadań do realizacji dla zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław⁹⁹.

Jednostki samorządu terytorialnego współpracowały w obszarze dotyczącym planowania ochrony Żuław przed powodzią z pozostałymi podmiotami realizującymi Program Żuławski. W ramach współpracy, m.in. przekazywały do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej informacje o ewentualnych zagrożeniach w przygotowaniu i realizacji zadań, a także uczestniczyły w konferencjach i spotkaniach poświęconych Programowi Żuławskiemu.

Jedynie Prezydent Elbląga wskazał na trudności w planowaniu zadań przeciwpowodziowych. Wynikały one przede wszystkim z braku zapewnienia odpowiednich środków finansowych (oszacowanych na kwotę ok. 380 tys. zł) na wykonanie potrzebnych analiz, studiów, koncepcji lub ich aktualizacji na etapie planowania i przygotowania wniosków o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej.

Program Żuławski – II etap (lata 2014–2020)

Jednostki samorządu terytorialnego uczestniczyły w procesie identyfikacji zadań rekomendowanych do realizacji w II etapie Programu Żuławskiego. Przy wyborze tych zadań kierowały się m.in. pilnością ich wykonania.

Przykładowo:

- *miasto Elbląg, kierując się powyższym kryterium oraz zgodnością zadań z celami Programu Żuławskiego, zgłosiło do jego II etapu propozycję dwóch zadań, polegających na zabezpieczeniu przeciwpowodziowym prawego brzegu rzeki Elbląg pomiędzy mostami w ulicach Mostowej i Alei Tysiąclecia oraz przebudowie zabezpieczenia przeciwpowodziowego lewego brzegu rzeki Elbląg¹⁰⁰ Pierwszemu z zadań przyznano priorytet wysoki, za drugie ujęto w liście zadań rezerwowych.*

Na liście przedsięwzięć rekomendowanych do realizacji przez miasta Gdańsk i Elbląg oraz powiat gdański w II etapie Programu Żuławskiego były cztery zadania o szacunkowym koszcie 50.800 tys. zł (9% kosztów wszystkich zadań). Trzy z nich miały wysoki priorytet wykonania (dodatkowe dwa rzuty z Kanału Raduni do rzek Raduni¹⁰¹ i Motławy oraz zabezpieczenie przeciwpowodziowe prawego brzegu rzeki Elbląg pomiędzy mostami w ulicach Mostowej i Alei Tysiąclecia), a jedno – średni (budowa prawego wału Opływu Motławy). Dla Elbląga przewidziano jedno zadanie na liście rezerwowej (przebudowa zabezpieczenia przeciwpowodziowego lewego brzegu rzeki Elbląg). Planowane źródła finansowania powyższych zadań obejmują środki z budżetu Unii Europejskiej¹⁰² i budżet państwa.

⁹⁸ Informację z Urzędu Miejskiego w Gdańsku uzyskano w związku z kontrolą w Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska w Gdańsku (na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK).

⁹⁹ W Koncepcji programowo-przestrzennej z 2008 r., będącej jednym z dokumentów stanowiących podstawę wyboru zadań do I etapu Programu Żuławskiego.

¹⁰⁰ Przebudowa zabezpieczenia przeciwpowodziowego lewego brzegu rzeki Elbląg była przewidziana na liście zadań rezerwowych I etapu Programu Żuławskiego i została ujęta jako priorytetowe przedsięwzięcie strategiczne w „Strategii rozwoju Elbląga 2020+”.

¹⁰¹ Poniżej Potoku Rotmanka.

¹⁰² Z POIŚ 2014–2020.

3.2.2. Realizacja zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław

3.2.2.1. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej

Zadania określone jako niezbędne do realizacji przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w sporządzonych na zlecenie tej jednostki opracowaniach (programy, koncepcje, analizy, itp.), o których mowa w pkt 3.2.1.1 niniejszej Informacji o wynikach kontroli, zostały zrealizowane lub rekomendowane do Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla regionu wodnego Dolnej Wisły (uwzględniającego m.in. zadania rekomendowane do II etapu Programu Żuławskiego). W dniu 25 listopada 2015 r. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej podpisał z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dwie pre-umowy w sprawie przygotowania projektów pozakonkursowych, co opisano w pkt 3.2.1.1 Informacji o wynikach kontroli.

Realizacja zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego

Zadania Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, w ramach I etapu Programu Żuławskiego, wykonano na podstawie zawartej w dniu 16 grudnia 2011 r. z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej umowy o dofinansowanie projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku”¹⁰³. Koszty realizacji zadań wyniosły 85.858 tys. zł (w tym m.in. koszty promocji i zarządzania projektem), tj. 86% kwoty pierwotnie planowanej. Ich wartość zmniejszono o 14% w stosunku do przewidywanej (99.840 tys. zł) wskutek m.in. niższych wydatków na opracowanie dokumentacji technicznej i projektowej, rozstrzygnięć postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Realizując powyższą umowę (ze zm.) wykonano sześć zadań, osiągając wymagane wskaźniki produktu¹⁰⁴:

- 1) przebudowa ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej – budowa wydłużenia kierownicy wschodniej o 200 m oraz wykonanie remontu kierownicy wschodniej na długości 600 m i kierownicy zachodniej na długości 550 m oraz głowicy;
- 2) odbudowa 11 ostróg na Wiśle;
- 3) przebudowa koryta rzeki Motława na odcinku 19,2 km, w tym wyprofilowanie dna na całym odcinku i wykonanie ubezpieczenia brzegu w postaci opaski palowo-kiszkowej;
- 4) przebudowa koryta rzeki Wąska na odcinku 13,7 km, w tym prace bagrownicze i wykonanie ubezpieczenia brzegu w postaci opaski palowo-kiszkowej;
- 5) stworzenie Systemu Monitoringu Ryzyka Powodziowego (SMoRP), m.in. opracowanie numerycznego modelu terenu Żuław, w tym ortofotomapy Żuław, wykonanie przestrzennej bazy danych istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej, opracowanie scenariuszy zagrożeń powodziowych;

¹⁰³ Umowa o dofinansowanie projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku”, w ramach działania 3.1 Retencjonowanie wody i zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego priorytetu III Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska POIS 2007–2013.

¹⁰⁴ Planowane efekty bezpośrednie realizacji ww. zadań (wskaźniki produktu) obejmowały: realizację pięciu zadań inwestycyjnych (przebudowa ujścia Wisły, odbudowa ostróg na Wiśle, przebudowa koryt rzek: Motława, Dzierzgoń i Wąska), wybudowanie lub przebudowę 16 urządzeń służących gospodarowaniu wodami (dwie kierownice, 11 ostróg, koryta trzech rzek), przebudowę 54,3 km odcinków koryt rzek (przebudowa ujścia Wisły – 0,2 km, odbudowa ostróg na Wiśle – 0,03 km, przebudowa koryta Motławy – 19,2 km, przebudowa koryta rzeki Dzierzgoń – 21,2 km, przebudowa koryta rzeki Wąska – 13,7 km) oraz stworzenie Systemu Monitoringu Ryzyka Powodziowego (1 szt.).

6) przebudowa koryta rzeki Dzierzgoń (zadanie rezerwowe) na odcinku 21,2 km, w tym nadanie właściwych spadków dna koryta rzeki oraz wykonanie ubezpieczenia brzegu w postaci dostosowanej do warunków gruntowo-wodnych w określonej lokalizacji, np. materacy i koszy siatkowo-kamiennych;

a w rezultacie zwiększono skuteczność ochrony przeciwpowodziowej 250 tys. osób oraz osłony hydrometeorologicznej 215 tys. ha powierzchni terenów na Żuławach.

Zdjęcie nr 2

Ujście Wisły po przebudowie



Źródło: Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej.

Zdjęcie nr 3

Wydłużona kierownica wschodnia ujścia Wisły



Zdjęcie nr 4

Odbudowane ostrogi na Wiśle



Źródło: Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej.

Zdjęcie nr 5

Przebudowane koryto rzeki Dzierzgoń



Z uwagi na przedłużające się postępowania w sprawie uzyskania decyzji środowiskowych, dynamikę zmian w ujściu Wisły, w tym zmian w układzie łąch, oraz potrzebę optymalizacji zakresu rzeczowego prac do celu, jakim było m.in. zapewnienie przeprowadzenia wód wezbraniowych oraz lodów, a tym samym zmniejszenie zagrożenia powodziowego, zakres rzeczowy trzech z sześciu zadań, wynikający z ww. umowy o dofinansowanie projektu (ze zm.), został ograniczony w stosunku do planowanego w Programie Żuławskim. I tak:

- ograniczono przebudowę ujścia Wisły do remontu obu kierownic i wydłużenia jednej z nich o 200 m, a planowano wydłużenie obu kierownic o ok.: 770 m (zachodniej) i 900 m (wschodniej)¹⁰⁵;
- odbudowano 11 zamiast 30 ostróg na Wiśle;
- przebudowano koryto Motławy na odcinku 19,2 km¹⁰⁶, a pierwotnie planowano te prace na odcinku o długości 38,4 km¹⁰⁷.

Powołany przez NIK biegły potwierdził, że zrealizowane przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w I etapie Programu Żuławskiego zadania „zdecydowanie” zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław, m.in.:

- przebudowa ujścia Wisły spowodowała poprawę warunków przepływu i ma korzystne znaczenie dla odpływu pokruszonego lodu do Zatoki Gdańskiej i możliwość wejścia lodołamaczy do koryta Wisły w celu prowadzenia akcji lodołamania, a ponadto stwarza dogodne warunki do odprowadzania rumowiska transportowanego Wisłą i kształtowania stożka usypowego w Zatoce;
- regulacja i udroźnienie koryt rzek Motława, Wąska i Dziergoń pozwoliły na zwiększenie przepływu wód bez powodowania wylewów na tereny zalewowe;
- stworzenie SMoRP m.in. umożliwiło bieżące śledzenie stanów wody oraz zlodzenia Wisły.

Realizacja sześciu zadań przebiegała terminowo, zgodnie z harmonogramami przyjętymi w zmienionej umowie o dofinansowanie Projektu¹⁰⁸. Przesunięcia terminów wykonania zadań wynikały m.in. z ich dostosowania do terminów określonych w umowach z wykonawcami, ze zmian zakresu robót lub konieczności wykonania dodatkowych robót i nie skutkowały wzrostem kosztów¹⁰⁹.

W stosunku do określonego w Programie Żuławskim harmonogramu, realizację zadań zakończono z blisko rocznym opóźnieniem¹¹⁰. Wynikało to przede wszystkim z konieczności zmiany terminu realizacji przebudowy ujścia Wisły wskutek niekorzystnych warunków hydrometeorologicznych oraz potrzeby udzielenia zamówień dodatkowych na elementy niemożliwe do przewidzenia na etapie opracowania Programu.

W realizacji przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej zadań objętych Programem Żuławskim wystąpiły trudności i problemy, jak wyjaśnił jego pracownik – Pełnomocnik ds. realizacji Projektu, zarówno natury finansowej, jak i formalnej oraz technicznej. Obejmowały one m.in. zmieniającą się wartość zadań inwestycyjnych, pojawienie się wydatków niekwalifikowanych, warunki hydrologiczno-meteorologiczne oraz zmiany zakresu zadań i uwarunkowań ich realizacji, wynikające z upływu czasu pomiędzy opracowaniem dokumentacji projektowej a przystąpieniem do robót budowlanych.

¹⁰⁵ Ustalając ostateczny zakres zadania, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej wykorzystał m.in. wyniki zleconych badań modelowych wykonanych przez Instytut Budownictwa Wodnego Polskiej Akademii Nauk w Gdańsku Zakład Mechaniki i Inżynierii Brzegów z listopada 2009 r.

¹⁰⁶ Od km 22+400 do km 41+620.

¹⁰⁷ Od km 3+229 do km 41+620.

¹⁰⁸ W umowie o dofinansowanie planowano zakończenie projektu w I połowie 2015 r., a w ostatnim aneksie do 31.12.2015 r.

¹⁰⁹ Planowane w Programie Żuławskim (załącznik nr 1) koszty całkowite realizacji przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej zadań wyniosły 86.851 tys. zł i były o 1% większe, niż faktycznie poniesione – 85.858 tys. zł.

¹¹⁰ W Programie Żuławskim planowano zakończenie realizacji zadań na początku 2015 r., a ich rozliczenie do czerwca 2015 r., tymczasem zadania zakończono w grudniu 2015 r.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań Programu Żuławskiego dotyczyły klasyfikowania niektórych wydatków budżetowych poniesionych na realizację zadań w ramach umowy o dofinansowanie projektu¹¹¹, które było niezgodne z art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹¹².

Spośród 261 objętych badaniem wydatków (4.428 tys. zł), 214 na kwotę ogółem 4.375,2 tys. zł ujęto w błędnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, ponieważ do § 605 (z odpowiednią czwartą cyfrą)¹¹³ „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”:

- a) zaklasyfikowano wydatki dotyczące zarządzania Projektem¹¹⁴, działań informacyjno-promocyjnych¹¹⁵, zakupu sprzętu i wyposażenia, które nie wiązały się z budową nowych lub ulepszeniem istniejących środków trwałych i powinny zostać ujęte odpowiednio w:
- § 421 „Zakup materiałów i wyposażenia” (łącznie 352 tys. zł): zakupy m.in.: kalendarzy, długopisów i innych materiałów biurowych, smyczy, etui, pendrive’ów, czapek, termosów, kubków, parasoli, książek, czasopism, aparatów cyfrowych, mebli biurowych, komputerów o wartości poniżej 3,5 tys. zł;
 - § 430 „Zakup usług pozostałych” (ogółem 385 tys. zł): zakup publikacji artykułów, obsługi konferencji, sprzątnięcia pomieszczeń biurowych pracowników jednostki zajmujących się realizacją Programu Żuławskiego, usług gastronomicznych, wykonania ulotek i innych usług promocyjnych;
 - § 436 „Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych” – 2 tys. zł;
 - § 440 „Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokalne i pomieszczenia garażowe” – 44 tys. zł;
 - § 441 „Podróże służbowe krajowe” – 3 tys. zł;
 - § 442 „Podróże służbowe zagraniczne” – 1 tys. zł;
 - § 455 „Szkolenia członków korpusu służby cywilnej” – 9 tys. zł;
- b) zamiast do § 606 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”, zaklasyfikowano wydatki (ogółem 3.579,2 tys. zł) na zakup gotowych środków trwałych o wartości przekraczającej 3,5 tys. zł, takich jak: dwa samochody, urządzenia wielofunkcyjne, komputery, kamery, projektory oraz wartości niematerialnych i prawnych, takich jak koncepcje: ochrony przed wodami powodziowymi dolnego odcinka Wisły od Włocławka do jej ujścia do Zatoki Gdańskiej” z 2014 r., ochrony przeciwpowodziowej Nowego Dworu Gdańskiego” z 2015 r. i ochrony przed wystąpieniem powodzi wewnątrz polderów żuławskich z 2014 r.

¹¹¹ Badaniami kontrolnymi nie objęto kwalifikowalności wydatków na projekt realizowany w ramach Programu Żuławskiego.

¹¹² Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

¹¹³ Adnotacja „z odpowiednią czwartą cyfrą” dotyczy każdego z paragrafów przywołanych w opisie tej nieprawidłowości bez czwartej cyfry.

¹¹⁴ W szczególności dotyczące kosztów delegacji na szkolenia i spotkania w sprawie Projektu i Ramowej Dyrektywy Wodnej, wydatki dotyczące ponoszenia kwalifikacji zawodowej pracowników Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, w tym koszty szkoleń i seminariów, usługi gastronomicznej związanej w uroczystością podpisania umowy o dofinansowanie Projektu, a także opłat związanych z wynajmem pokoi w siedzibie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, np. czynsz, wywóz nieczystości, sprzątnięcie, usługi telekomunikacyjne.

¹¹⁵ W tym obejmujące m.in. zakup kalendarzy, długopisów, smyczy, emisję reklam w mediach, działania public relations, prowadzenie strony na portalu Facebook.

Skutkiem powyższego było zawyżenie w § 605 o 4.375,2 tys. zł oraz zaniżenie w: § 421 o 352 tys. zł, § 430 o 385 tys. zł, § 436 o 2 tys. zł, § 440 o 44 tys. zł, § 441 o 3 tys. zł, § 442 o 1 tys. zł, § 455 o 9 tys. zł i § 606 o 3.579,2 tys. zł kwot wykazanych m.in. w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za lata 2009–2015, sporządzanych na podstawie rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹⁶.

Powyższe koszty zaewidencjonowano na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, wbrew przepisom rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁷. Koszty te, bez względu na wartość, nie stanowiły bowiem kosztów środków trwałych w budowie oraz kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne.

Główna Księgowa wyjaśniła, że powyższe wydatki zakwalifikowano do § 605, gdyż uznano je za wydatki, które nie wystąpiłyby, gdyby nie realizowano inwestycji w ramach Programu Żuławskiego.

Z wyjaśnień byłego Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej wynikało m.in., że czując ciężar odpowiedzialności w związku z wydatkowaniem bardzo dużych środków publicznych, wielokrotnie zwracała się do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o przyznanie środków na zatrudnienie osób ze specjalistycznym przygotowaniem i doświadczeniem. Ponadto wskazała, że od początku realizacji Programu Żuławskiego była przekonana, że § 605 był właściwym do klasyfikacji wydatków bezpośrednio związanych z realizacją zadań, gdyż miały one ścisły związek z projektem i służyły jego celom.

W ocenie NIK każdorazowe zaklasyfikowanie dokonanych wydatków wymagało jednoczesnego przeprowadzenia szczegółowej analizy ich charakteru i określenia przesłanek służących zakwalifikowania poszczególnych wydatków do konkretnego paragrafu. Analizowane wydatki budżetowe związane z zarządzaniem Projektem i jego promocją, nie były bezpośrednio związane z budową nowych lub modernizacją istniejących środków trwałych, stąd nie mogły być uznane za wydatki majątkowe, zgodnie z art. 28 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹⁸, a zakupy gotowych środków trwałych (m.in. samochodów, komputerów, urządzeń wielofunkcyjnych, niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa była wyższa od kwoty określonej w art. 16f ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹¹⁹, tj. 3,5 tys. zł) nie zwiększały nakładów na inne inwestycje zrealizowane w ramach Programu Żuławskiego.

Lodołamanie

W sezonach zimowych 2008/2009–2010/2011 wysokie stany wody Wisły sprzyjały swobodnemu spływowi śryżu¹²⁰ i kry lodowej na Wiśle, a odpowiednie głębokości w jej ujściu oraz znaczne obniżenie stanów morza, powodowały szybki odpływ lodu. W tym okresie nie było potrzeby prowadzenia akcji lodołamania.

¹¹⁶ Z dnia 27 czerwca 2006 r. (Dz. U. Nr 115 poz. 781, ze zm.) – sprawozdanie za 2009 r., z dnia 3 lutego 2010 r. (Dz. U. Nr 20 poz. 103) – sprawozdania za lata 2010–2013 oraz z dnia 16 stycznia 2014 r. (Dz. U. poz. 119, ze zm.) – sprawozdania za lata 2014–2015.

¹¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.

¹¹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

¹¹⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 851, ze zm.

¹²⁰ Powstaje w warunkach ujemnej temperatury pod postacią kryształków lodu o kształcie igieł, blaszek zbitych w gąbczastą i nieprzezroczystą masę. Stanowi początkowe stadium powstawania pokrywy lodowej.

W sezonach zimowych 2011/2012, 2012/2013 i 2013/2014 Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej przeprowadził łącznie sześć akcji lodołamania (brak drożności koryta Wisły, które stanowiło zagrożenie dla swobodnego spływu wód, kry i lodów). Podczas akcji trzykrotnie usunięto zatory lodowe. W sezonie zimowym 2014/2015 nie odnotowano znaczących zjawisk lodowych wymagających podjęcia akcji na Wiśle, a w sezonie 2015/2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK) przeprowadzono jedną akcję lodołamania.

Zdjęcie nr 6

Lodołamacz czołowy Tygrys podczas akcji lodołamania na Wiśle (okolice Kiezmarka) w dniu 13 stycznia 2016 r.



Źródło: Materiały NIK.

Decyzje o rozpoczęciu akcji lodołamania podejmowano na podstawie informacji o prognozach hydrologiczno-meteorologicznych Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – w zakresie temperatury powietrza oraz kierunków i siły wiatru, grubości pokrywy lodowej i zasięgu zlodzenia Wisły, głębokości w korycie rzeki warunkujących pracę lodołamaczy.

Członkowie załóg lodołamaczy Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej¹²¹ posiadali kwalifikacje wymagane § 9 ust. 1 w zw. z § 19 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej¹²². Obsada tych lodołamaczy, podczas prowadzenia akcji lodołamania, obejmowała przynajmniej cztery osoby, w tym kapitana statku, sternika, mechanika oraz marynarza lub starszego marynarza. Średni czas pracy lodołamaczy nie przekraczał 14 h. Było to zgodne z § 7 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia.

¹²¹ Zbadano kwalifikacje wybranych ośmiu, spośród 22, członków załóg lodołamaczy, w tym wszystkich (pięciu) zajmujących stanowiska kapitanów żeglugi śródlądowej oraz obsadę lodołamaczy stanowiących własność Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w czasie prowadzenia akcji lodołamania.

¹²² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1686). Do 24.02.2014 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej (Dz. U. Nr 50 poz. 427, ze zm.).

Na zadania związane z zimową osłoną przeciwpowodziową na Wiśle, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej wydał w latach 2009–2015 łącznie 22.862 tys. zł, z tego: 18.630 tys. zł – najem lodołamaczy wraz z załogami, 2.484 tys. zł – zakup trzech lodołamaczy, 180 tys. zł – wynagrodzenia, wraz z pochodnymi, załóg 1.058 tys. zł – utrzymanie (m.in. remonty, naprawy, konserwacje, paliwo żeglugowe) i 510 tys. zł – modernizacja swoich lodołamaczy.

Zgodnie z postanowieniami umów najmu lodołamaczy wraz z załogą zawartych w latach 2008–2015 (po przeprowadzonych przetargach), wynagrodzenie wykonawcy rozliczane było według ilości godzin i ustalonej stawki godzinowej pracy, pogotowia, a od 2011 r. również rezerwy, poszczególnych najmowanych jednostek. Rozliczenie kosztów ich pracy dokonywane było przez kierownika lodołamania lub jego asystentów na zbiorczych miesięcznych zestawieniach godzin pracy/pogotowia/rezerwy lodołamaczy.

Realizacja pozostałych zadań

Poza zadaniami w ramach Programu Żuławskiego i lodołamaniami na Wiśle, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej realizował w badanym okresie inne istotne zadania związane z ochroną Żuław przed powodzią. Były to:

- 1) opracowanie projektu Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla regionu wodnego Dolnej Wisły;

w tym celu Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej zawarli porozumienie¹²³ o wzajemnej współpracy w zakresie przygotowania i opiniowania dokumentacji, udziału w komitetach i grupach roboczych powołanych na potrzeby opracowania planów zarządzania ryzykiem powodziowym i monitoringu ich wdrażania, a także kampanii informacyjnych i konsultacji społecznych projektów tych planów oraz prognozy oddziaływania na środowisko, a ponadto weryfikacji raportu dla Komisji Europejskiej w części dotyczącej planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla regionów wodnych. Na mocy powyższego porozumienia, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej sprawował nadzór nad finansowaniem przygotowania projektu planów i w dniu 9 lipca 2014 r. udzielił zamówienia publicznego na opracowanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych w terminie do 3 grudnia 2014 r.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej:

- zobowiązany był, stosownie do art. 88h ustawy Prawo wodne¹²⁴, do przygotowania projektu Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla regionu wodnego Dolnej Wisły, a ponadto na mocy ww. porozumienia, do nadzorowania jego właściwego merytorycznie wykonania;
- zatwierdził w dniu 22 grudnia 2014 r. ww. projekt Planu, a po przeprowadzeniu procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i konsultacji społecznych zaakceptował w dniu 13 października 2015 r. ostateczną wersję tego projektu.

¹²³ Porozumienie z dnia 25 marca 2014 r. o wzajemnej współpracy w celu zapewnienia efektywnego wykonania zadań wynikających z ustawy Prawo wodne, mając na względzie optymalizację kosztów i efektów przygotowywania planów zarządzania ryzykiem powodziowym.

¹²⁴ W brzmieniu obowiązującym do 11.07.2014 r.

- 2) prowadzenie ośrodka koordynacyjno-informacyjnego w zakresie ochrony przed powodzią, którego zadania obejmowały w szczególności:
- stały, bieżący monitoring sytuacji hydrologiczno-meteorologicznej na ciekach regionu wodnego, w ramach którego zbierano i rejestrowano codzienne stany wody na posterunkach wodowskazowych zarówno własnych, jak i Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, oraz sporządzano codzienne komunikaty hydrologiczne¹²⁵, które następnie przekazywano do właściwych instytucji i służb, a także publikowano na stronie internetowej Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej;
 - prowadzenie bazy danych o obszarach bezpośredniego zagrożenia powodziowego;
 - współpracę z innymi podmiotami, jak: Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej, zarządami melioracji i urzędów wodnych, urzędami morskimi, Centrum Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wojewody Pomorskiego i innymi służbami jego administracji, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz Politechniką Gdańską.
- 3) przeprowadzanie inwestycji (poza Programem Żuławskim) i remontów obiektów służących zabezpieczeniu przeciwpowodziowemu Żuław, tj.:
- terminowo zrealizował zaplanowane w tzw. planach robót na latach 2009–2015 zadania w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, z wyjątkiem opracowania dokumentacji projektowej na przebudowę stopnia Przegalina¹²⁶ (ponad roczne opóźnienie spowodowane trudnościami m.in. w uzyskaniu niezbędnych decyzji administracyjnych).

Ponadto w badanym okresie jednostka zrealizowała 17 zadań nieplanowanych (o wartości 3.825 tys. zł), m.in. przeprowadziła remont wrót przeciwpowodziowych i jazu oraz usunięcie awarii zasuw na jazu Biała Góra w Białej Górze, zakupiła trzy lodołamacze: Tygrys, Orka i Rekin, dokonała wymiany łąty wodowskazowej na Wrotach Żuławskich w Gdańsku.

W celu realizacji zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław (poza Programem Żuławskim) Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej przeprowadził w latach 2009–2015 ogółem 61 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zarówno powyżej, jak i poniżej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 Prawa zamówień publicznych, na łączną kwotę 34.113 tys. zł. Badanie czterech z tych postępowań (w trybie przetargu nieograniczonego¹²⁷), w wyniku których udzielono zamówień na kwotę 5.568 tys. zł, wykazało, że zostały one przeprowadzone w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców (art. 7 ust. 1 tej ustawy).

Na wykonanie zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław¹²⁸, w tym inwestycje i modernizacje (również w ramach Programu Żuławskiego), remonty i bieżące utrzymanie obiektów i urzędów przeciwpowodziowych, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej poniósł w latach 2009–2015 wydatki w łącznej kwocie 124.150 tys. zł.

¹²⁵ W okresach zagrożenia powodzią i lodołamania komunikaty sporządzane były dwa razy dziennie.

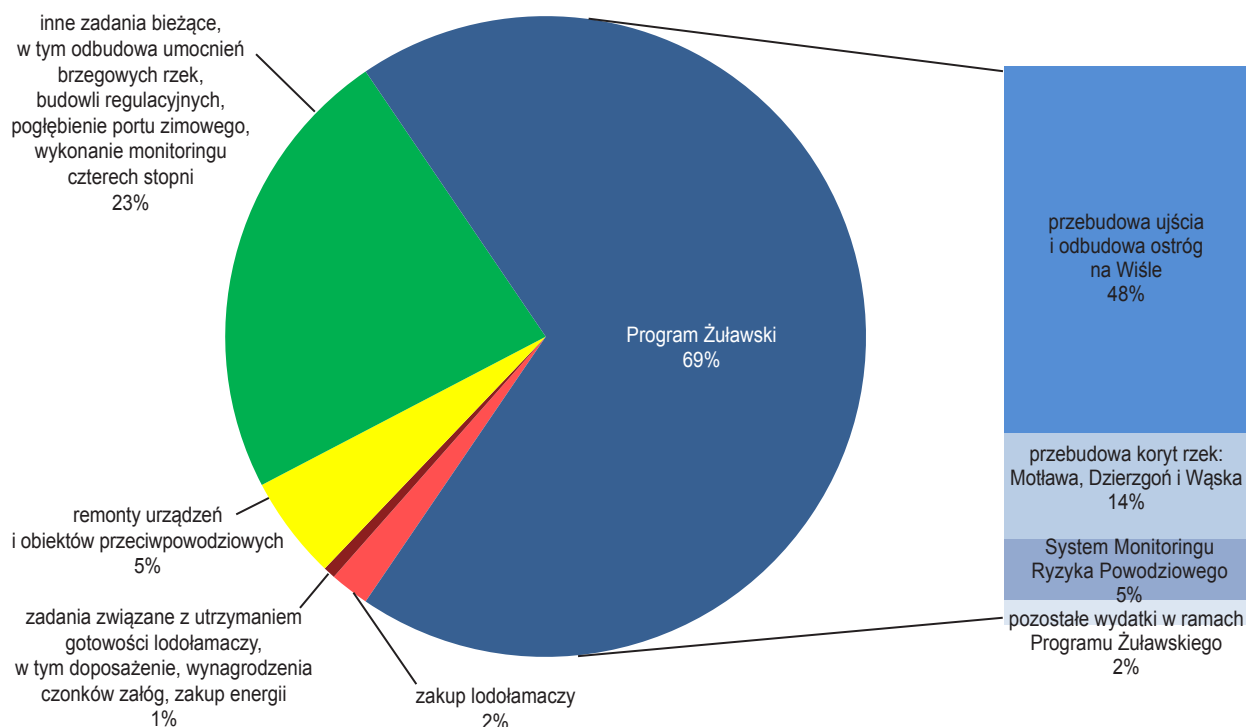
¹²⁶ Rozpoczęcie zadania planowano na 2013 r., do realizacji przystąpiono w 2014 r.

¹²⁷ Pn.: „Remont nabrzeża w Gdańsku Sobieszowie w km 9+480 – 9+910 Martwej Wisły – etap II”, „Obsługa techniczno-eksploatacyjna lodołamaczy będących własnością RZGW w Gdańsku”, „Najem 6 szt. lodołamaczy dla przeprowadzenia zimowej osłony przeciwpowodziowej dla rzeki Wisły w km 941,5 – 684,0 wraz z przejściem przez wody będące w administracji Urzędu Morskiego (Zatoka Gdańska)” oraz „Oczyszczenie z roślinności wodnej koryta rzeki Liwy w km 0+000 ÷ 30+825”.

¹²⁸ Prowadzona w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej ewidencja księgową nie pozwalała na wyodrębnienie wydatków dotyczących kosztów pośrednich zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, w tym m.in. wydatków poniesionych na bieżące utrzymanie budynków, np. opłat za administrowanie i czynsze, zakupu energii elektrycznej, zakupu usług telekomunikacyjnych oraz wynagrodzeń pracowników (za wyjątkiem pracowników odpowiedzialnych za realizację Programu Żuławskiego oraz członków załóg lodołamaczy).

Wykres nr 3

Udział procentowy wydatków Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej na wykonanie poszczególnych grup zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław w latach 2009–2015



Źródło: Opracowanie NIK.

Z wyjaśnień Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej wynikało, że środki finansowe jakimi dysponował, były wystarczające do realizacji zadań w ramach Programu Żuławskiego, przygotowania akcji lodowej, w tym wynajmu lodołamaczy i remontów własnych jednostek, utrzymania wodnych budowli piętrzących o znaczeniu przeciwpowodziowym na Żuławach, a także w zakresie wycinki roślinności w celu udrożnienia koryt rzek. Nie zapewniały jednak utrzymania w dobrym stanie technicznym niektórych wodnych budowli piętrzących oraz regulacyjnych w administracji Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej. Brak wystarczających środków finansowych na właściwe utrzymanie budowli regulacyjnych (przede wszystkim ostróg na Wiśle) oraz sprzeczny środowisk ekologicznych związane z podejmowaniem prac na ujściu Wisły oraz przy odbudowie ostróg, stanowiły najistotniejsze trudności i problemy w zakresie realizacji zadań dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław.

Deficyt środków finansowych na wykonanie zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej Żuław Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej oszacował w latach 2009–2012 na poziomie ok. 11.000 tys. zł rocznie. Jego wysokość od 2013 r. systematycznie wzrastała: w 2013 r. – 11.186 tys. zł, w 2014 r. – 20.605 tys. zł i w 2015 r. – 22.993 tys. zł.

3.2.2.2. Zarządy melioracji

Zarządy melioracji w latach 2009–2015 zrealizowały łącznie 94 zadania w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, w tym:

- 50 w ramach I etapu Programu Żuławskiego;
- 34 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (dalej: „PROW”);
- osiem sfinansowanych w ramach rezerwy celowej Ministra Administracji i Cyfryzacji na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych;
- dwa dofinansowane z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Realizacja zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego

Zadania zarządów melioracji, w ramach I etapu Programu Żuławskiego, wykonano na podstawie dwóch umów o dofinansowanie zawartych z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 10 listopada 2011 r. (Zarząd Melioracji w Gdańsku¹²⁹) oraz 10 lipca 2012 r. (Zarząd Melioracji w Elblągu¹³⁰) w ramach działania 3.1 priorytetu III POIS 2007–2013. Koszty realizacji zadań wyniosły 201.488,1 tys. zł, tj. 71% kwoty pierwotnie planowanej. Wartość kosztów była mniejsza o 29% od przewidywanej (283.576,3 tys. zł).

Realizując powyższe umowy (ze zm.) wykonano 50 zadań, z tego: 40¹³¹ ujętych na liście podstawowej Programu Żuławskiego, jedno¹³² przewidziane do realizacji (w całości) przez miasto Elbląg, a ponadto dziewięć zadań, które nie były uwzględnione w I etapie Programu Żuławskiego), osiągając założone w nich wskaźniki produktu¹³³:

- przebudowano lub odbudowano łącznie 75,6 km wałów przeciwpowodziowych – m.in. uszczelniono je (w zależności od potrzeb) za pomocą przesłon przeciwnieprzepuszczalnych, umocniono korony i skarpy wałów, wykonano zabezpieczenia ich korpusów i drogi eksploatacyjne oraz zmodernizowano przejazdy wałowe;
- zmodernizowano 32 stacje pomp z zastosowaniem nowoczesnych rozwiązań technicznych i technologicznych, w tym wydajnych i oszczędnych pomp zatapialnych (w efekcie i w uzasadnionych przypadkach, wzrosła wydajność 20 stacji¹³⁴), mechanicznych czyszczarek

¹²⁹ Umowa o dofinansowanie projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku”.

¹³⁰ Umowa o dofinansowanie projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Żuławski Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Elblągu”.

¹³¹ Obejmujące budowę dwóch i przebudowę 23 stacji pomp oraz przebudowę 15 odcinków wałów przeciwpowodziowych o łącznej długości 75,4 km, z tego: 36,6 km wałów Wisły, 18,8 km jeziora Druzno, 10,2 km rzeki Wąska, 7,9 km rzeki Tuga oraz 1,9 km rzeki Elbląg.

¹³² Przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg – od rzeki Fiszewki do mostu Tysiąclecia w Elblągu, obejmująca m.in. przebudowę 0,2 km wałów przeciwpowodziowych rzeki Elbląg.

¹³³ Planowane efekty bezpośrednie realizacji ww. zadań (wskaźniki produktu) obejmowały:
 – dla Zarządu Melioracji w Gdańsku: długość odbudowanych wałów przeciwpowodziowych – 44,53 km, liczbę przebudowanych stacji pomp – 20 szt., liczbę nowych stacji pomp – 1 szt.
 – dla Zarządu Melioracji w Elblągu: długość odbudowanych wałów przeciwpowodziowych – 31,073 km, liczbę odbudowanych wałów przeciwpowodziowych – 13 szt., długość regulacji rzeki Babicy – 0,276 km, liczbę regulacji rzeki Babicy – 1 szt., liczbę przebudowy stacji pomp – 12 oraz liczbę budowy stacji pomp – 1 szt.

¹³⁴ Przykładowo, przebudowa przez:
 – Zarząd Melioracji w Gdańsku stacji pomp nr 25 Lędowo i nr 39 Suchy Dąb pozwoliła na zwiększenie ich wydajności o odpowiednio 800 i 600 dm³/s, a stacji pomp nr 11 Wiślinka, nr 36 Trutnowy, nr 15 Cedry Wielkie, nr 4 Przejazdowo i nr 27 Wróblewo o 400 dm³/s;
 – Zarząd Melioracji w Elblągu stacji pomp nr 58 Nowe Pole i nr 23 Majkowo zwiększyła wydajność o odpowiednio 1.450 i 660 dm³/s, a stacji pomp nr 67 Stalewo o 560 dm³/s.

krat pracujących w systemie sterowania automatycznego i ręcznego, z zapewnieniem pełnej automatyzacji pracy pomp oraz całodobowego monitoringu;

- wybudowano dwie nowe stacje pomp (w miejsce dwóch zlikwidowanych starych stacji), tj. Wybicko – na ujściu kanału Stara Struga oraz Kępnowo 7a;
- przebudowano 0,276 km koryt cieków¹³⁵ poprzez odtworzenie odcinka koryta rzeki Babica.

W rezultacie zadań wykonanych przez zarządy melioracji w Elblągu i Gdańsku, zwiększono skuteczność ochrony przeciwpowodziowej odpowiednio 140,9 tys. i 137,0 tys. osób oraz 47,0 tys. ha i 122,0 tys. ha powierzchni terenów Żuław.

Zdjęcie nr 7

Przebudowana stacja pomp nr 39 Suchy Dąb



Zdjęcie nr 8

Odbudowany lewy wał przeciwpowodziowy Wisły (okolice Kiezmarka)



Źródło: Materiały NIK.

W związku z oszczędnościami powstałymi po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych zarządy melioracji, w ramach ww. umów o dofinansowanie, zrealizowały dodatkowo dziewięć zadań nieujętych w Programie Żuławskim, polegających na przebudowie dziewięciu stacji pomp¹³⁶, co umożliwiło osiągnięcie wyższych od planowanych w umowach o dofinansowanie (przed zm.) wskaźników wybudowanych lub przebudowanych urządzeń służących gospodarowaniu wodami – łącznie 34 wobec 25 początkowo przewidywanych).

Zarząd Melioracji w Elblągu nie zrealizował dwóch zadań rezerwowych (przebudowa koryt dwóch rzek Srebrny Potok i Kumiela), z powodu braku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i dokumentacji projektowych oraz trudności finansowych (oszczędności po przeprowadzeniu postępowań przetargowych były niższe od szacunkowych kosztów realizacji zadań rezerwowych) oraz ujętej w umowie o dofinansowanie (ze zm.) przebudowy stacji pomp nr 10 Balewo¹³⁷ z powodu przedłużającej się procedury wydawania zezwolenia na realizację inwestycji (w związku ze śmiercią właściciela jednej z działek, której dotyczyło zadanie).

¹³⁵ W ramach zadania przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg.

¹³⁶ Zarząd Melioracji w Gdańsku – siedem i Zarząd Melioracji w Elblągu – dwa.

¹³⁷ Zadania tego nie uwzględniono w I etapie Programu Żuławskiego.

Powołany przez NIK biegły stwierdził, że zrealizowane przez zarządy melioracji w I etapie Programu Żuławskiego zadania „istotnie” zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław, w szczególności poprzez poprawę konstrukcji wałów przeciwpowodziowych Wisły (w drodze zabezpieczenia ich przed filtracją przez korpus wałów i zabezpieczenia ich podstawy). Zdaniem biegłego, przebudowa i zapewnienie możliwości prawidłowego funkcjonowania stacji pomp wpłyną korzystnie na odwodnienie polderów w sytuacjach ich podtopienia nawałnymi opadami lub awarii urządzeń.

Zrealizowane zadania ograniczyły ryzyko powodziowe na Żuławach. Poprawa szczelności wałów zwiększy ich stateczność w przypadku pojawienia się fali wezbraniowej m.in. na Wiśle oraz utrzymywania się wysokich stanów wody przez dłuższy okres. Drogi eksploatacyjne i przejazdy wałowe usprawnią ewentualne przejazdy służb ratowniczych. Przebudowa stacji pomp wpływa na ograniczenie ich awaryjności i energochłonności oraz zapewnia automatyzację procesu sterowania ich pracą. Wybudowanie nowych stacji pomp przyczynia się do ustabilizowania poziomu wód na terenach polderów, które odwadniają. Jednak, realizacja powyższych zadań miała na celu głównie utrzymanie właściwego stanu technicznego istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej i usunięcie zidentyfikowanych niedoborów w zabezpieczeniu przeciwpowodziowym.

Realizacja 50 zadań przebiegała terminowo, zgodnie z harmonogramami przyjętymi w umowach o dofinansowanie (po zm.). Zmiany terminów wykonania zadań wynikały m.in. z ich dostosowania do terminów określonych w umowach z wykonawcami lub możliwości wykonania dodatkowych zadań i nie skutkowały wzrostem kosztów.¹³⁸

Zarządy melioracji, z uwagi na zmiany terminów wynikające z podjęcia zadań dodatkowych, ukończyły ich realizację w III i IV kwartale 2015 r., tj. do dwóch kwartałów później niż określono w harmonogramie Programu Żuławskiego.

Zarząd Melioracji w Elblągu – przez przeoczenie, a Zarząd Melioracji w Gdańsku z błędnego przekonania o braku takiego obowiązku, nie wystąpiły do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, jako jednostki zarządzającej Programem Żuławskim, o opinię zgodności z tym Programem zadań, które realizowano w ramach umów o dofinansowanie. Było to niezgodne z postanowieniami § 3 ust. 4 umowy pomiędzy partnerami Programu Żuławskiego¹³⁹. Składając wnioski o dofinansowanie projektów „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap I”, zarządy melioracji zobowiązane były uzyskać ww. opinię. Takiej opinii nie uzyskały również w przypadku dodatkowych zadań (przebudowa dodatkowych dziewięciu stacji pomp).

Dyrektorzy zarządów melioracji wyjaśnili, że w ich jednostkach nie było istotnych trudności i problemów w zakresie przygotowania i realizacji zadań wynikających z I etapu Programu Żuławskiego.

¹³⁸ Planowane w Programie Żuławskim koszty całkowite realizacji przez zarządy melioracji zadań wynosiły 264.839 tys. zł i były o 24% większe, niż faktycznie poniesione – 201.488,1 tys. zł.

¹³⁹ Umowa z 11.12.2009 r. w sprawie realizacji I etapu Programu Żuławskiego zawarta pomiędzy miastem Gdańsk, miastem Elbląg, powiatem gdańskim, Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Zarządem Melioracji w Gdańsku i Zarządem Melioracji w Elblągu.

Stwierdzono nieprawidłowości związane z klasyfikowaniem przez pracowników Zarządu Melioracji w Gdańsku niektórych wydatków budżetowych poniesionych na realizację zadań w ramach Programu Żuławskiego¹⁴⁰, które było niezgodne z art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz przepisami załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Wydatki w łącznej kwocie 388,7 tys. zł, dotyczące tzw. promocji projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I”, polegające m.in. na zakupie tablic informacyjnych i pamiątkowych, materiałów biurowych, odzieży, map, emisji audycji radiowej, reportażu telewizyjnego oraz zrealizowaniu konferencji:

- zaklasyfikowano w § 605 (z odpowiednią czwartą cyfrą) – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, tj. w § 6057 – kwotę 330,4 tys. zł i § 6059 – kwotę 58,3 tys. zł, co było niezgodne z przepisami załącznika nr 4 do ww. rozporządzenia;
- zaewidencjonowano na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, pomimo że z dokumentów księgowych nie wynikało, aby ich wartość uprawniała do takiego ich ujęcia w księgach rachunkowych¹⁴¹, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz postanowieniami Zakładowego Planu Kont Zarządu Melioracji w Gdańsku.

Skutkiem powyższego było zawyżenie w § 6057 o 330,4 tys. zł i § 6059 o 58,3 tys. zł kwot wykazanych w rocznych sprawozdaniach Rb-285 z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za lata 2011–2014. Ponadto, na koniec tych lat oraz na początek 2012 r., 2013 r., 2014 r. i 2015 r. powiększono saldo konta 080 (odpowiednio na koniec i początek ww. lat) w wysokości odpowiadającej kosztom, które nie stanowiły środków trwałych w budowie (inwestycji), pomimo iż zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia konto 080 może wykazywać saldo Wn, które oznacza wartość kosztów środków trwałych w budowie i ulepszeń.

Główny Księgowy jednostki wyjaśnił m.in., że powyższą klasyfikację wydatków uznano za prawidłową ponieważ żaden z organów zatwierdzających wnioski o zapewnienie finansowania oraz uruchomienie rezerwy celowej z budżetu państwa i pośredniczących w ich przekazaniu do Ministra Finansów, a także sam Minister Finansów wydając decyzję, nie wnosił o ich zmianę – mimo wskazania w nich zamiaru zaklasyfikowania przez Zarząd Melioracji w Gdańsku wydatków poniesionych na promocję w paragrafach majątkowych. Wskazał ponadto, że koszty zaewidencjonowano na koncie 080, ponieważ uznano, że stanowiły wydatki inwestycyjne. Podobne wyjaśnienia w powyższym zakresie złożył Dyrektor Zarządu.

¹⁴⁰ Por. przypis 111.

¹⁴¹ Koszty zaewidencjonowano w wysokościach wynikających z faktur, na których, podobnie jak w żadnych innych dokumentach, nie ustalono (nie wyodrębniono) wartości jednostkowej poszczególnych elementów składających się na ww. promocję Projektu (tj. m.in. tablic informacyjnych i pamiątkowych, materiałów biurowych, odzieży, map).

W ocenie NIK, każdorazowe zaklasyfikowanie dokonanych wydatków wymagało jednoczesnego przeprowadzenia szczegółowej analizy ich charakteru i określenia przesłanek służących zakwalifikowaniu poszczególnych wydatków do konkretnego paragrafu. Koszty promocji Projektu nie były bezpośrednio związane z wytworzeniem środków trwałych, bądź nie miały wpływu na zwiększenie wartości początkowej modernizowanych środków trwałych i nie zwiększały wartości inwestycji, tj. nie stanowiły części składowej kosztów wytworzenia środków trwałych powstałych w wyniku realizacji Projektu – żaden z dokumentów OT stanowiący dowód oddania do użytkowania zrealizowanych inwestycji nie uwzględniał kosztów promocji. W związku z powyższym, wydatki te nie mogły zostać zaklasyfikowane w § 605. Natomiast w przypadku, gdy elementy składające się na promocję stanowiły zakup środków trwałych niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa była wyższa od kwoty określonej w art. 16f ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, a odpisy amortyzacyjne od tych środków trwałych nie były dokonywane jednorazowo lub gdy od nich nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych w przypadkach określonych w tej ustawie, należało zaklasyfikować je w § 606 (z odpowiednią czwartą cyfrą), a w przeciwnym wypadku – w odpowiednim paragrafie dotyczącym wydatków bieżących, zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Zarząd Melioracji w Gdańsku nie dokonał ustalenia wartości jednostkowej elementów składających się na promocję Projektu, w tym, czy powyższe stanowiło zakupy inwestycyjne, o których mowa w przepisach ww. rozporządzenia, zatem zaewidencjonowanie wydatków na koncie 080 w wysokościach wynikających z faktur było niezgodne z zasadami prowadzenia konta, określonymi w rozporządzeniu w sprawie planów kont, w myśl których ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 080 powinna zapewnić co najmniej wyodrębnienie kosztów środków trwałych w budowie według poszczególnych rodzajów efektów inwestycyjnych oraz skalkulowanie ceny nabycia lub kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych. Ponadto, na tym koncie, wbrew ww. przepisom, zaewidencjonowano koszty dotyczące m.in. emisji audycji radiowej, reportażu telewizyjnego oraz zrealizowania konferencji, które bez względu na wartość, nie stanowiły kosztów środków trwałych w budowie oraz kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne.

Ponadto wydatki poniesione przez Zarząd Melioracji w Gdańsku w 2015 r. na zakup dwóch samochodów osobowo-terenowych o łącznej wartości 208,8 tys. zł, służących monitorowaniu trwałości Projektu zaklasyfikowano w paragrafach dotyczących wydatków na inwestycje, tj. § 6057 – 177,5 tys. zł i § 6059 – 31,3 tys. zł, zamiast w § 606 (z odpowiednią czwartą cyfrą) „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”, co było niezgodne z przepisami załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Efektem powyższego było zawyżenie w § 6057 o 177,5 tys. zł i w § 6059 o 31,3 tys. zł kwot wykazanych w sprawozdaniu Rb-28S za 2015 r.

NIK nie podzielił wyjaśnień Dyrektora i Głównego Księgowego, że o powyższej klasyfikacji zdecydowało to, iż zakup samochodów „ściśle” związany był z zadaniami inwestycyjnymi zrealizowanymi w ramach Projektu i stanowił „część składową wytworzonej w ramach inwestycji infrastruktury”, gdyż zakup samochodów (zgodnie z dokumentami OT – przyjęcie do użytkowania) nie powiększył wartości innych inwestycji w ramach Projektu.

Wojewódzkie magazyny przeciwpowodziowe

W latach 2009–2015 zarządy melioracji prowadziły dwa wojewódzkie magazyny przeciwpowodziowe w Gdańsku¹⁴² i Elblągu¹⁴³ (dalej: „magazyny”). Dojazd do nich był dobry (utwardzonymi drogami, w bliskiej odległości od dróg ekspresowej S7 i wojewódzkiej nr 501 oraz drogi krajowej nr 22 – z Elbląga w kierunku Malborka). Obiekty były oznakowane tablicami informacyjnymi, a teren, na którym się znajdowały, dozorowany i oświetlony.

Zasady funkcjonowania magazynów, obejmujące m.in. wykaz minimalnego wyposażenia (ilościowego i jakościowego) magazynu, kompetencje w zakresie podejmowania decyzji o uruchomieniu zasobów magazynu w przypadkach stanu alarmu lub pogotowia powodziowego oraz konieczności usuwania zagrożeń na wodach istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, schemat łączności w ww. przypadkach, a także sposób dokumentowania wydania materiałów oraz sprzętu z magazynu, Zarządy Melioracji w Gdańsku i Elblągu określiły odpowiednio w „Instrukcji funkcjonowania magazynu”¹⁴⁴ oraz „Instrukcji funkcjonowania magazynu przeciwpowodziowego w Elblągu”¹⁴⁵. Do dnia zakończenia kontroli Zarząd Melioracji w Elblągu nie dysponował opracowanymi procedurami dotyczącymi zasad korzystania z wyposażenia magazynu.

Na minimalne wyposażenie magazynu w Gdańsku składały się: agregaty pompowe (16 szt.), prądotwórcze (4 szt.), oświetleniowy (1 szt.), motopompa szlamowa (1 szt.), pompa pływająca (2 szt.), łódź wiosłowa (1 szt.), zapor przeciwpowodziowa (100 mb), folia (500 m²), geowłóknina (1.000 m²), worki jutowe (20.000 szt.) i polipropylenowe (200.000 szt.), buty gumowe i rybackie (25 par), wodery (5 par), piły spalinowe (5 szt.)¹⁴⁶. W kontrolowanym okresie magazyn wyposażony był w sprzęt i materiały określone jako jego minimalne wyposażenie, a ponadto m.in. kilofy, łopaty, siekiery, liny, łańcuchy, benzynę, oleje, smary.

Magazyn w Elblągu wyposażony był m.in. w: agregaty pompowe (10 szt.) i prądotwórcze (8 szt.), pompy i motopompy (11 szt.), zespoły pompowe (8 szt.), łodzie wiosłowe, w tym desantowe (7 szt.), łódź żaglową (1 szt.), zapory przeciwpowodziowe (65 szt.), folię techniczną (3.000 m²) i folie rękawy (3 rolki), geowłókninę (350 m²), worki (42.240 szt.), buty gumowe i gumofilce (199 par), drabiny (11 szt.), piły spalinowe (2 szt.), pochodnie parafinowe (6.600 szt.), latarki (134 szt.), termosy (16 szt.), a ponadto m.in. kamizelki ostrzegawcze, koce, butle gazowe, taczki, wiadra, bosaki, haki, kilofy, siekiery, grabie, liny, łomy, rury, śruby, gwoździe.

¹⁴² Przy ul. Sztutowskiej 14.

¹⁴³ Przy ul. Warszawskiej 132.

¹⁴⁴ Zarządzenie nr 23/2015 Dyrektora Zarządu Melioracji w Gdańsku z dnia 4 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji funkcjonowania magazynu przeciwpowodziowego dla województwa pomorskiego.

¹⁴⁵ Opracowana i zatwierdzona przez Dyrektora Zarządu Melioracji w Elblągu w trakcie kontroli NIK (styczeń 2016 r.).

¹⁴⁶ Wykaz minimalnego wyposażenia magazynu, w zakresie ilości agregatów oświetleniowych i agregatów pompowych spalinowych, był tożsamy z wykazem, określonym w zatwierdzonym przez Wojewodę Gdańskiego wykazie „Wyposażenia Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego w podstawowy sprzęt i materiały do akcji powodziowych” obowiązującym – jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu Melioracji w Gdańsku – do czasu wejścia w życie ww. Instrukcji (04.11.2015 r.). Natomiast określał mniejszą (o jeden) liczbę agregatów prądotwórczych, większą (o cztery) liczbę agregatów pompowych elektrycznych, większą (o 70 tys. szt.) liczbę worków, a nie obejmował pochodni parafinowych.

Składane przez kierownika magazynu w latach 2012, 2014 i 2015 zapotrzebowania na niezbędne wyposażenie magazynu¹⁴⁷, nie zostały przez Zarząd Melioracji w Elblągu zrealizowane, co wynikało – według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacja i Konserwacji – z braku środków finansowych.

Stwierdzono, że część sprzętu i urządzeń w magazynie w Elblągu nie było utrzymywane w gotowości do natychmiastowego użycia w sytuacji wystąpienia powodzi lub podtopienia, co było niezgodne z § 21 regulaminu organizacyjnego Zarządu Melioracji w Elblągu, przede wszystkim zaś – w ocenie NIK – nie zapewniało dostatecznej ochrony ludzi i mienia w sytuacji powodzi, tj.:

- na 38 szt. sprzętu mechanicznego w magazynie, takiego jak: agregaty pompowe i prądotwórcze, pompy i motopompy, aż 28 (74%) nie było sprawnych – w trakcie oględzin, w ramach kontroli NIK, nie zostało uruchomionych;

Przykładowo:

- agregat prądotwórczy na kołach typ ZSE 253/400, wojskowy (1 szt.) – brak dwóch akumulatorów i tablicy rejestracyjnej;
 - agregat prądotwórczy na płozach typ ZE 400/8 (2 szt.) oraz typ SW 266/E14 (1 szt.) – brak akumulatorów;
 - pompa szlamowa z węzłem 80-KBFU-3,7 (1 szt.) – brak wtyczki w przewodzie elektrycznym;
 - pompa 300 UM 180 elektryczna (3 szt.), zespół pompy Typ 500 UM 250 elektryczny (8 szt.), pompa 400 UM/22 KW elektryczna (1 szt.), pompa 400 UM/45 KW elektryczna (1 szt.) – bez przewodów elektrycznych;
- dwie przyczepy z agregatem prądotwórczym GPW 110 DZ oraz agregat prądotwórczy GNT 120 nie były zarejestrowane, co uniemożliwiało poruszanie się po drogach publicznych, mimo iż ww. sprzęt posiadał wymaganą do rejestracji homologację;
 - wyposażenie sprzętu było niekompletne, co powodowało brak możliwości jego wykorzystania w sytuacji powodzi:

Przykładowo:

- łódzie CRESCENT o wymiarach około 540 cm x 210 cm (2 szt.) – z jednym kompletem wiosel bez dwóch kompletów dulek¹⁴⁸;
- łódź wiosłowa SIENNA 45 LR 5 W o wymiarach około 515 cm x 210 cm (1 szt.) – bez kompletu dulek i wiosel;
- łódź CAMEO o wymiarach około 390 cm x 155 cm (1 szt.) – bez wiosel i silnika;
- łódź wiosłowa WODNIK o wymiarach około 415 cm x 135 cm (1 szt.) – z wiosłami bez dulek;
- łódzie desantowe KD o wymiarach około 540 cm x 180 cm (2 szt.) – bez wiosel i silników, obrosnięte mchem i trawą;
- łódź POLLUKS typ Kormoran (1 szt.) z wyposażeniem (żagle 2 szt., koło ratunkowe, bosak, kotwica, silnik) o wymiarach około 530 cm x 200 cm – z niesprawnym silnikiem;
- 134 szt. latarek – bez 536 szt. baterii;
- 4 szt. butli gazowych – bez gazu propan-butan.

¹⁴⁷ Zapotrzebowania:

– w 2012 r. (18,0 tys. zł) – m.in. 5.000 szt. worków, 20 szt. butów gumowych długich „woderów”, 20 szt. płaszczy przeciwdeszczowych, 20 szt. latarek LED;

– w 2014 r. (89,9 tys. zł) – m.in. usługi przeglądu i rozruchu spalinowych agregatów pompowych i prądotwórczych, 20 szt. płaszczy przeciwdeszczowych, 20 szt. latarek LED, 20 szt. „woderów”, 10.000 szt. worków, komputer przenośny;

– w 2015 r. (134,6 tys. zł) – m.in. usługi przeglądu i rozruchu spalinowych agregatów pompowych i prądotwórczych, paliwo do okresowego rozruchu agregatów pompowych i prądotwórczych, 20 szt. płaszczy przeciwdeszczowych, 20 szt. latarek LED, 20 szt. „woderów”, 10.000 szt. Worków.

¹⁴⁸ Por. przypis 18.

Przykładowe nieprawidłowości w wojewódzkim magazynie przeciwpowodziowym w Elblągu ilustrują następujące zdjęcia:

Zdjęcie nr 9

Łódź desantowa KD bez wiosła i silnika



Źródło: Materiały NIK.

Zdjęcie nr 10

Łódź CAMEO bez wiosła i silnika



Zdjęcie nr 11

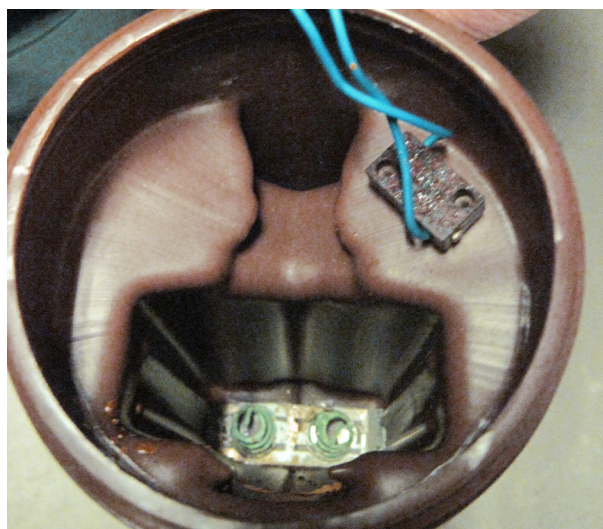
Agregat prądowłórczy na kołach typ ZSE 253/400 bez akumulatorów i tablicy rejestracyjnej



Źródło: Materiały NIK.

Zdjęcie nr 12

Wnętrze (przykładowej) skorodowanej latarki Delfin, bez baterii



Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Zarządu Melioracji w Elblągu ds. Eksploatacji i Konserwacji odpowiedzialnego za sprawowanie nadzoru nad magazynem wynikało m.in., że sprzętu pływającego nie poddawano przeglądom, gdyż założono, że nie będzie wykorzystywany do akcji przeciwpowodziowej, ponieważ nowoczesny sprzęt pływający do ewentualnej ewakuacji posiadają jednostki Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej, itp., a w ostatnich 20 latach nie było przypadków użycia jednostek pływających. W przypadku pozostałego sprzętu – jego zdaniem

– brakujące części oraz niezbędne instalacje można było uzupełnić i wykonać w razie takiej potrzeby. Zastępca Dyrektora wyjaśnił także, że m.in. z ww. powodów nie dokonywał, w ramach sprawowanego nadzoru, kontroli stanu ilościowego i jakościowego sprzętu mechanicznego i jego sprawności.

Kierownik magazynu wskazał, że bieżącej kontroli poddawał tylko sprawny sprzęt mechaniczny w ilości 10 szt. Pozostałe 28 szt. sprzętu było niesprawne od momentu przejścia magazynu, tj. od 1 stycznia 2011 r. Z powodu niedopatrzenia nie podejmował działań w celu doprowadzenia wyposażenia do sprawności. Nie przeprowadzał również kontroli stanu ilościowego, jakości sprzętu mechanicznego i jego sprawności – pod kątem utrzymania w pełnej gotowości technicznej, m.in. nie zapewnił dla pięciu urządzeń¹⁴⁹, zakupionych w latach 2013–2014, przeprowadzenia przeglądów technicznych przez wyznaczone (autoryzowane) punkty serwisowe.

Dyrektor Zarządu Melioracji w Elblągu w trakcie kontroli NIK zarejestrował dwie przyczepy z agregatami.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zapewnienia gotowości technicznej sprzętu mechanicznego przez Zarząd Melioracji w Gdańsku. Z dokumentacji jednostki wynikało, że kontrole stanu ilościowego i jakości sprzętu oraz materiałów znajdujących się w magazynie w Gdańsku dokonywane były co dwa lata w drodze inwentaryzacji. Przeprowadzano również kontrolne uruchamianie sprzętu mechanicznego napędzanego silnikami spalinowymi, w tym co miesiąc¹⁵⁰, agregatów prądotwórczych i co dwa miesiące m.in. agregatów pompowych. Ponadto, co dwa miesiące dokonywano sprawdzenia sprawności silników pozostałego sprzętu nienapędzanego silnikami spalinowymi.

Sprawowanie nadzoru (merytorycznego) nad utrzymaniem w gotowości technicznej sprzętu do akcji przeciwpowodziowej, wyposażeniem w materiały i sprzęt do stanu ilościowego zgodnie z ustalonymi normatywami oraz podejmowanie innych niezbędnych czynności związanych z działalnością wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego w Gdańsku powierzono Kierownikowi Terenowego Oddziału Gdańsk (dalej: „Kierownik TO Gdańsk”), związanego pokrewieństwem I stopnia z magazynierem ww. magazynu, do którego zadań należało m.in. przyjmowanie i wydawanie materiałów i sprzętu z magazynu, wnioskowanie o uzupełnianie materiałów i sprzętu do ilości zgodnej z ustalonym normatywem oraz utrzymanie sprzętu przeciwpowodziowego w gotowości tak, aby był sprawny technicznie w przypadku akcji powodziowych.

Pomimo iż pomiędzy ww. stanowiskami nie zachodziła podległość służbowa (instytucjonalna), gdyż przełożonym magazyniera rzeczywiście był Kierownik Działu Administracyjno-Organizacyjnego Zarządu Melioracji w Gdańsku, a nie Kierownik TO Gdańsk, to jednak charakter wykonywanych przez Kierownika TO Gdańsk zadań świadczył o zależności funkcjonalnej. Nie gwarantowało to bezstronności Kierownika TO Gdańsk sprawującego nadzór nad realizacją zadań przez pracownika, z którym był spokrewniony. NIK zauważyła, że zasadne byłoby rozdzielenie nadzoru merytorycznego nad wojewódzkim magazynem przeciwpowodziowym od wykonywania zadań związanych z prowadzeniem tego magazynu przez osoby związane pokrewieństwem I stopnia.

Dyrektor Zarządu Melioracji w Gdańsku wyjaśnił m.in., że taki podział zadań wynikał z posiadanych kwalifikacji zawodowych osób zajmujących te stanowiska, a Kierownikowi TO Gdańsk powierzono nadzór merytoryczny nad stanem technicznym sprzętu, które to czynności wykonywał w imieniu Dyrektora.

¹⁴⁹ Agregat prądotwórczy GPW 110 DZ na przyczepie STIM S22 – 1 szt.; agregat prądotwórczy GNT 120 na podwoziu WIOLA W2 – 1 szt.; pompa spalinowa PC 200-400AB na podwoziu WIOLA W4 – 1 szt.; pompa szlamowa z węzłem 80-KBFU-3,7 – 1 szt.; skoczek HITACHI ZV 55R – 1 szt.

¹⁵⁰ Z wyjątkiem miesiąca stycznia, co jak wyjaśnił magazynier, wynikało ze zbyt niskich temperatur.

Za nadzór i administrowanie magazynem w Elblągu odpowiedzialni byli Zastępca Dyrektora Zarządu Melioracji w Elblągu ds. Eksploatacji i Konserwacji oraz Kierownik magazynu¹⁵¹. Kontrola wykazała, że Zastępca Dyrektora w latach 2011–2015 sprawował niewystarczający nadzór nad działalnością magazynu w Elblągu, zaś Kierownik magazynu w latach 2011–2015 nie utrzymywał w pełnej gotowości technicznej niektórych urządzeń, narzędzi, jednostek pływających i sprzętu przeciwpowodziowego będącego na wyposażeniu magazynu, nie prowadził ewidencji rozchodów i przychodów wyposażenia magazynu, prowadził dokumentację odnośnie rozruchów maszyn i urządzeń w sposób uniemożliwiający stwierdzenie, które z nich działały.

W badanym okresie z magazynów nie wydano żadnego sprzętu, natomiast:

- w 2010 r. – podczas stanu alarmowego, akcji przeciwpowodziowej – z magazynu w Gdańsku wydano materiały, tj. worki polipropylenowe, geowłókninę, folię, buty gumowe i rybackie, po czym jeszcze w tym roku uzupełniono stany magazynowe (na łączną wartość 181,4 tys. zł) w związku z ich zużyciem na akcję powodziową i zabezpieczeniem nor wydrążonych przez bobry;
- z magazynu w Elblągu jeden raz wypożyczono na potrzeby Państwowej Straży Pożarnej sprzęt w postaci zapór przenośnych przeciwpowodziowych.

Poza zadaniami w ramach Programu Żuławskiego oraz prowadzeniem wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych, zarządy melioracji w badanym okresie realizowały również inne istotne zadania w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, w tym w ramach PROW, obejmujące m.in.:

- 1) przebudowę dziewięciu stacji pomp, trzech jazów, odbudowę wałów przeciwpowodziowych rzek i kanałów na długości ogółem 83,015 km a także przebudowę i odbudowę rzek i kanałów na długości łącznie 80,287 km;
- 2) bieżącą eksploatację i konserwację wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz urządzeń i obiektów przeciwpowodziowych;

zadania polegały m.in. na wykonywaniu remontów i konserwacji istniejących budowli, usuwaniu awarii i zabezpieczeniu stałej obsługi i dozoru stacji pomp oraz wałów przeciwpowodziowych, okaszaniu (dwa razy w roku) wałów przeciwpowodziowych, zabudowie wyrw i uszkodzeń spowodowanych przez dziko żyjące zwierzęta, w szczególności bobry, udrażnianiu cieków naturalnych i kanałów podstawowych poprzez usuwanie namułu i rumoszu;

- 3) wykonanie dokumentacji projektowej dotyczącej planowanych do realizacji dziewięciu zadań, m.in. objętych zakresem II etapu Programu Żuławskiego;

Zarząd Melioracji w Gdańsku opracował dokumentację projektową dotyczącą siedmiu zadań planowych do realizacji w ramach II etapu Programu Żuławskiego, w tym budowy dwóch i przebudowy dwóch innych stacji pomp, umocnienia 4,9 km skarpy rzeki Kłodawa, budowy budowli odcinającej na Kanale Wysokim i odbudowy 2,66 km wałów przeciwpowodziowych Motławy na terenie Gdańska; Zarząd Melioracji w Elblągu wykonał dokumentację projektową dotyczącą remontu/przebudowy dwóch jazów w Kupnie i Siedlisku na rzece Wąska.

Nie zrealizowano trzech zadań dotyczących remontu wałów rzeki Fiszewki¹⁵² i regulacji Srebrnego Potoku¹⁵³ (przez Zarząd Melioracji w Elblągu) oraz odbudowy koryta Kanału Panieńskiego¹⁵⁴ (przez Zarząd Melioracji w Gdańsku).

¹⁵¹ Do zadań Kierownika magazynu należało utrzymywanie w pełnej gotowości technicznej urządzeń, narzędzi, jednostek pływających i sprzętu przeciwpowodziowego; realizacja napraw i przeglądów maszyn, urządzeń oraz jednostek pływających.

¹⁵² Z powodu braku środków finansowych PROW w ramach limitu dla województwa warmińsko-mazurskiego.

¹⁵³ Z uwagi na długotrwały proces uzyskiwania niezbędnych decyzji administracyjnych warunkujących wykonanie robót i związaną z tym możliwość złożenia wniosku o przyznanie pomocy w ramach PROW.

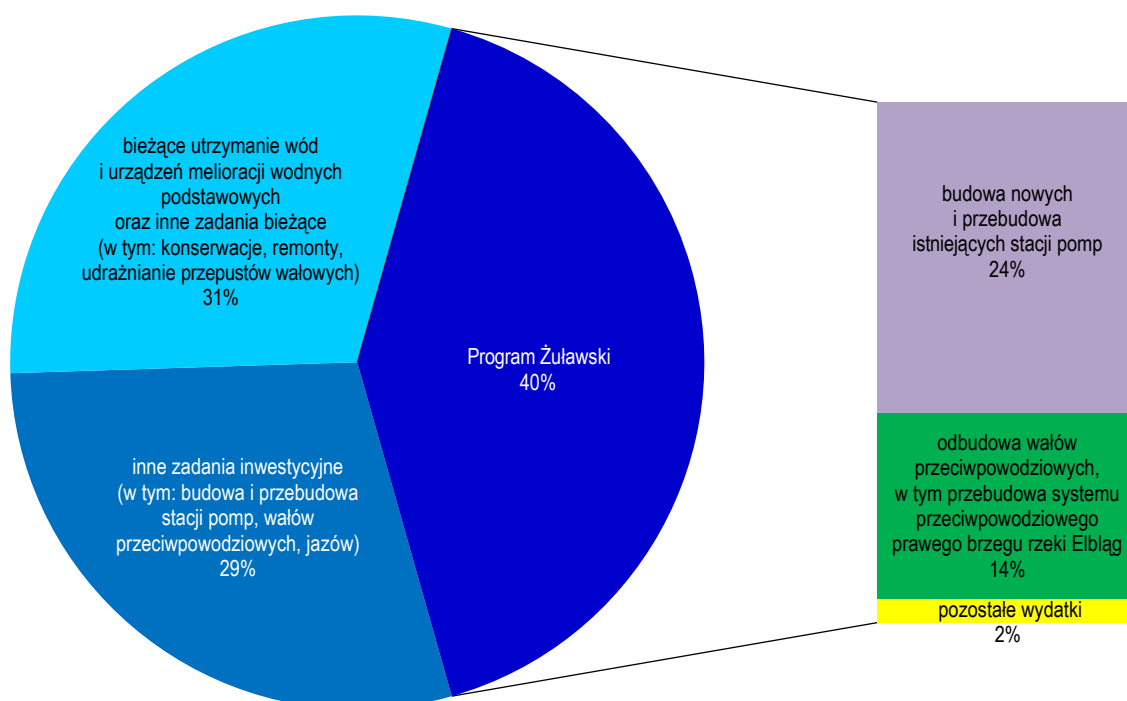
¹⁵⁴ Wskutek nieotrzymania decyzji o zapewnieniu finansowania zadania z rezerwy celowej budżetu państwa.

W wyniku badania sześciu postępowań (pięć w trybie przetargu nieograniczonego¹⁵⁵ i jedno udzielone z wolnej ręki¹⁵⁶), po przeprowadzeniu których udzielono w 2015 r. zamówień na kwotę 2.240,9 tys. zł, dotyczących realizacji zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową (poza Programem Żuławskim i PROW), nie stwierdzono nieprawidłowości.

Na wykonanie zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, w tym inwestycje (również w ramach Programu Żuławskiego), remonty i bieżące utrzymanie obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych, zarządy melioracji poniosły w latach 2009–2015 wydatki w łącznej kwocie 491.180,9 tys. zł.

Wykres nr 4

Udział procentowy wydatków zarządów melioracji na wykonanie poszczególnych grup zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław w latach 2009–2015



Źródło: Opracowanie NIK.

¹⁵⁵ Zamówienia udzielone w 2015 r.:

- przez Zarząd Melioracji w Gdańsku: postępowanie 1: Część 1. Konserwacja gruntowna wałów przeciwpowodziowych gmina Sztutowo. Część 2. Konserwacja bieżąca kanałów melioracyjnych na polderze Gozdawa, gmina Nowy Dwór Gdański. Część 3. Konserwacja gruntowna i bieżąca kanałów-gmina Malbork; postępowanie 2: Część 1. Konserwacja bieżąca i gruntowna kanałów melioracji wodnych podstawowych polder nr 25 Łędowo, nr 4 Przejazdowo. Część 2. Konserwacja bieżąca kanałów melioracji wodnych podstawowych polder nr 9 Dziewięć Włók, 10 Krępiec, 23 Rokitnica. Część 3. Konserwacja bieżąca i gruntowna kanałów melioracji wodnych podstawowych polder nr 8 Bystra, 11 Wiślinka, 12 Wiślinka; postępowanie 3: Część 1. Konserwacja bieżąca kanałów melioracji wodnych podstawowych polder nr 34 Sobieszewo i Kanał Pleniewski, polder nr 20 Olszynka, 21 Orunia, 22 Niegowo, 5 Rudniki. Część 2. Konserwacja bieżąca kanałów melioracji wodnych podstawowych polder nr 26 Grabowo, 27 Wróblewo, 39 Suchy Dąb, Kanał Steblewski, Kanał D Suchy Dąb.
- przez Zarząd Melioracji w Elblągu: pn. „Roboty konserwacyjne – Obiekt: Komorowo – RO Elbląg – zadanie nr 9”; „Remont odcinków wałów rzeki Fiszewki: wał lewy km 0+000-4+800-13+900 i wał prawy km 0+000-0+250 i 4+800-12+195 gm. Elbląg i Gronowo Elbląskie”. Zakres przedmiotu umowy: odcinek wału prawego rzeki Fiszewki: w km 7+405-10+040 i w km 10+050-12+195.

¹⁵⁶ Zamówienie udzielone w 2015 r. przez Zarząd Melioracji w Elblągu na realizację zadania pn. „Roboty uzupełniające do zadania nr 9 – Obiekt: Komorowo – RO Elbląg”.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Zarządu Melioracji w Gdańsku ds. Eksploatacji wynikało, że w latach 2009–2015 jednostka otrzymała środki finansowe na zadania związane z realizacją umowy o dofinansowanie projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I” oraz na inne zadania inwestycyjne związane z ochroną przeciwpowodziową Żuław w kwotach, które zapewniły pokrycie niezbędnych wydatków na zaplanowane zadania. Wyjaśnił ponadto, że w latach 2011–2015 m.in. remonty rzek, kanałów oraz wałów przeciwpowodziowych (stanowiące zadania z zakresu bieżącego utrzymania wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych), realizowano zasadniczo dopiero po otrzymaniu środków z rezerwy celowej budżetu państwa (co następowało w kwietniu lub maju danego roku). Taki sposób finansowania ww. zadań, tj. głównie z rezerwy celowej budżetu państwa otrzymywanej relatywnie późno, nie dawał stabilizacji finansowania zadań w powyższym zakresie, a dotyczącym również zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław.

Przykładowo:

- Zarząd Melioracji w Gdańsku nie posiadał szczegółowych danych o zadaniach, które nie zostały zrealizowane w 2009 r. i 2010 r. w związku z nieuzyskaniem w tych latach środków z ww. rezerwy. Jednak, w latach 2011–2014, w porównaniu do lat 2009–2010, średnia łączna długość odcinków, na których wykonano prace konserwatorskie na ciekach naturalnych, była większa o ok. 47%, kanałach – o ok. 60% i wałach przeciwpowodziowych – o ok. 16%.

W przypadku Zarządu Melioracji w Elblągu, środki finansowe otrzymane w ramach dotacji celowej z budżetu państwa i pozyskane z dodatkowych źródeł, nie były wystarczające do realizacji zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, a ich brak uniemożliwiał wykonanie niektórych zaplanowanych zadań. Jednostka oszacowała deficyt środków w poszczególnych latach 2009–2014 na poziomie odpowiednio: 1.098,9 tys. zł, 2.982,5 tys. zł, 2.392,6 tys. zł, 3.081,5 tys. zł, 1.900,1 tys. zł i 1.915,1 tys. zł.

Przykładowo:

- na skutek występującego w latach 2010 i 2011 deficytu, Zarząd Melioracji w Elblągu nie wykonał zaplanowanych na te lata zadań dotyczących m.in.: rozbiórki nieczynnej stacji pomp nr 54 Jagodno wraz z dostosowaniem polderu do odwadniania grawitacyjnego gminy Elbląg; doszczelnienia odcinka prawego wału rzeki Tyna Górna w gminie Markusy; przebudowy wylotów stacji pomp nr 75 Stankowo i nr 8 Rachowo w gminie Markusy; a także pierwszego okoszenia odpowiednio 4,7 km i 5 km oraz drugiego okoszenia 317,2 km i 5 km wałów przeciwpowodziowych¹⁵⁷;
- w 2012 r. nie wykonano m.in. doszczelnienia wału rzeki Tyna Górna w rejonie stacji pomp 27 Raczki gmina Elbląg i wału rzeki Tyna Dolna w rejonie stacji pomp nr 1c Rozgart gmina Gronowo Elbląskie; pierwszego okoszenia 63,9 km i drugiego okoszenia 178,7 km z 322 km wałów przeciwpowodziowych;
- w 2013 r. i 2014 r. deficyt uniemożliwił jednostce wykonanie m.in. zadań inwestycyjnych zaplanowanych w 2012 r., ujętych w planach na 2013 r. i 2014 r., a także wykonanie pierwszego okoszenia 20,1 km (w 2013 r.) oraz drugiego okoszenia 41,4 km (2013 r.) i 21,6 km (2014 r.) wałów przeciwpowodziowych¹⁵⁸.

Zarządy melioracji napotykały trudności i problemy w realizacji zadań związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym Żuław, obejmujące w szczególności problemy z zapewnieniem dostatecznego finansowania zadań ochrony przeciwpowodziowej oraz działalność dziko żyjących zwierząt – bobrów.

Zastępca Dyrektora Zarządu Melioracji w Gdańsku wyjaśnił, że zasadniczą trudnością w zakresie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych w celu ochrony przeciwpowodziowej Żuław, była działalność bobrów. Do 30 grudnia 2014 r.

¹⁵⁷ Stan ewidencyjny potrzeb planu minimum wałów przeciwpowodziowych wynosił 325 km w 2010 r. i 322 km w 2011 r.

¹⁵⁸ Stan ewidencyjny potrzeb planu minimum wałów przeciwpowodziowych wynosił 318,9 km w 2013 r. i 306,8 km w 2014 r.

na wszystkie prace konserwacyjne na wałach przeciwpowodziowych zlokalizowanych na Żuławach konieczne było każdorazowe uzyskanie zgody właściwego organu na usuwanie nor bobrowych w tych wałach, co wpływało na wydłużenie czasu realizacji zadań¹⁵⁹. Dopiero wejście w życie zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego *Castor fiber*¹⁶⁰, mocą którego zezwolono na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego na wałach przeciwpowodziowych na Żuławach na okres pięciu lat, zmieniło tę sytuację i usprawniło proces usuwania szkód spowodowanych przez bobry. W 2015 r. Zarząd przeprowadził czynności podlegające zakazom, tj. m.in. zabezpieczono 410 stanowisk bobrowych.

Zdjęcie nr 13

Nora wydrążona przez bobry
w wale rzeki Tyna Górna



Zdjęcie nr 14

Szkody wyrządzone przez bobry
na wale Kanału Modrego



Źródło: Zarząd Melioracji w Elblągu.

Z danych Zarządu Melioracji w Gdańsku wynikało, że w latach 2009–2015 wydatki poniesione na zabezpieczenie wałów przeciwpowodziowych przed działalnością bobrów wyniosły łącznie 6.416,5 tys. zł.

Dyrektor Zarządu Melioracji w Elblągu wskazał natomiast, że trudności w sferze zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław wynikały z niewystarczającej ilości środków finansowych na realizację zadań z tym związanych. Skutkiem tego była realizacja zadań przyjętych jako priorytetowe, tj. zapewnienie utrzymania (eksploatacja, konserwacja, remonty, przeglądy) stacji pomp i stacji transformatorowych, co wymagało zaangażowania 90–100% środków przewidzianych w ustawach budżetowych.

¹⁵⁹ W latach 2009–2014 uzyskano 11 takich zgód, nie zdarzyły się przypadki odmowy wydania zgody. Od 31.12.2014 r. obowiązywało zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego *Castor fiber* (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4442) – na wałach przeciwpowodziowych na Żuławach na okres pięciu lat.

¹⁶⁰ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4442.

3.2.2.3. Pozostałe jednostki samorządowe

Jednostki samorządowe zrealizowały wszystkie zadania podstawowe przewidziane w I etapie Programu Żuławskiego, zgodnie z przyjętymi w umowach o dofinansowanie projektów¹⁶¹ harmonogramami¹⁶² (ze zm.), osiągając założone w nich wskaźniki produktu oraz określony w Programie Żuławskim cel zwiększenia skuteczności ochrony przeciwpowodziowej:

- przebudowa Kanału Raduni na terenie Gdańska¹⁶³ – budowa umocnień brzegowych lewego i prawego brzegu Kanału, przebudowa 13,48 km długości wału z budową drogi eksploatacyjnej i przebudową kładek dla pieszych oraz na terenie Pruszcza Gdańskiego¹⁶⁴ – odbudowa 2,996 km długości obwałowań i rewitalizacja Kanału;
- przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg:
 - a) w rejonie od ujścia rzeki Babicy do granicy miasta Elbląg: m.in. budowa zbiornika retencyjnego o poj. 2.225 m³ wraz z pompownią wód opadowych, budowa (0,170 km) i przebudowa (0,720 km) rowów melioracyjnych;
 - b) w rejonie od rzeki Fiszewki do mostu w Alei Tysiąclecia: wybudowanie czterech przepompowni wód deszczowych, ośmiu urządzeń podczyszczających¹⁶⁵, 2,96 km kanalizacji deszczowej oraz ścianki szczelnej na długości 1,15 km ;
 - c) polder Nowe Pole – Zatorze: wybudowanie 6,35 km kanalizacji deszczowej, sześciu urządzeń podczyszczających oraz przebudowa 1,78 km rowów melioracyjnych i kanału pompowego;
- stworzenie Lokalnego Systemu Monitorowania i Wspomagania Reagowania na Zagrożenia Powodziowe: zamontowano 10 stacji telemetrycznych.

Zdjęcie nr 15

Przebudowany Kanał Raduni



Źródło: Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska (www.drmg.gdansk.pl).

¹⁶¹ Umowy: z 20.07.2011 r. o dofinansowanie projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Miasto Gdańsk”, z 19.07.2012 r. o dofinansowanie projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Powiat Gdański”, z 20.07.2011 r. o dofinansowanie projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Miasto Elbląg”.

¹⁶² Mimo przekroczenia przez powiat gdański i miasto Elbląg określonych w Programie Żuławskim terminów realizacji projektów (zakończenie przez powiat gdański realizacji projektu miało nastąpić do końca 2013 r., zaś przez miasto Elbląg realizacji projektu miało nastąpić do połowy 2013 r. – ostatnie zadania zakończono w IV kw. 2015 r.), zadania zrealizowane zostały w przewidzianym dla I etapu horyzoncie czasowym, tj. do końca 2015 r.

¹⁶³ Przez miasto Gdańsk.

¹⁶⁴ Przez powiat gdański.

¹⁶⁵ Separatory i osadniki.

W efekcie przebudowy Kanału Raduni zwiększono stopień bezpieczeństwa przeciwpowodziowego Pruszcza Gdańskiego i położonej poniżej Kanału części Gdańska. Poprzez wybudowanie lub przebudowanie trzech urządzeń służących gospodarowaniu wodami oraz łącznie ok. 16,5 km wałów przeciwpowodziowych osiągnięto rezultat w postaci zwiększenia skuteczności ochrony przeciwpowodziowej 104,2 tys. osób¹⁶⁶ i 27,4 tys. ha powierzchni terenów, w tym 26,4 tys. ha depresyjnych.

Biegły ocenił, że zmiany w infrastrukturze ochrony przeciwpowodziowej Gdańska i Gdańskiego Węzła Wodnego zaistniałe w efekcie udrożnienia Kanału Raduni, wpłynęły istotnie na zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej Żuław.

W rezultacie przebudowy systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg w objętych zakresem zadań inwestycyjnych rejonach oraz stworzenia Lokalnego Systemu Monitorowania i Wspomagania Reagowania na Zagrożenia Powodziowe, zwiększono skuteczność ochrony przeciwpowodziowej od rzeki Elbląg oraz wewnątrzpolderowej 65,6 tys. osób i 885,0 ha powierzchni terenów, a także osłony hydrometeorologicznej 100,0 tys. osób i 28,3 tys. ha terenów.

Miasto Elbląg nie zrealizowało dwóch zadań rezerwowych – przebudowy systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg w rejonie ulic Dolna i Stoczniowa oraz zabezpieczenia przeciwpowodziowego lewego brzegu rzeki Elbląg¹⁶⁷, z powodu – jak wyjaśnił Prezydent Elbląga – znacznych kosztów finansowych oraz braku możliwości pozyskania dodatkowych środków na realizację tych przedsięwzięć.

Na realizację zadań I etapu Programu Żuławskiego jednostki samorządowe wydały 214.007,8 tys. zł¹⁶⁸, przy czym 85% stanowiło dofinansowanie ze środków POIŚ 2007–2013, 12% środki z budżetu państwa, a 3% środki własne samorządów.

Największy udział w kosztach realizacji zadań miała przebudowa Kanału Raduni na terenie Gdańska i Pruszcza Gdańskiego (173.954 tys. zł). Na przebudowę systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg i stworzenie Lokalnego Systemu Monitorowania i Wspomagania Reagowania na Zagrożenia Powodziowe wydano 40.053,8 tys. zł.

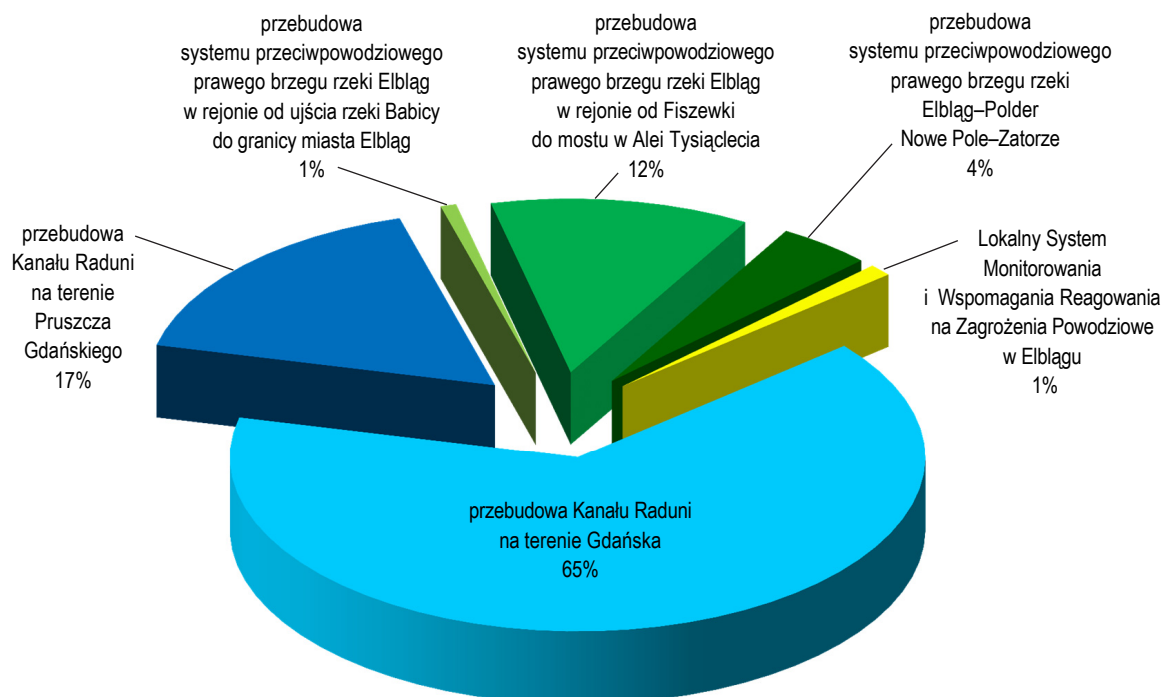
¹⁶⁶ W tym 58,8 tys. osób w Gdańsku oraz 45,4 tys. osób na terenie Żuław Gdańskich.

¹⁶⁷ Zabezpieczenie przeciwpowodziowe lewego brzegu rzeki Elbląg ujęto na liście zadań rezerwowych do II etapu Programu Żuławskiego.

¹⁶⁸ Por. przypis 111.

Wykres nr 5

Udział procentowy wydatków poniesionych przez pozostałe jednostki samorządowe na realizację zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego



Źródło: Opracowanie NIK.

Pracownicy Urzędu Miejskiego w Elblągu i Starostwa Powiatowego w Pruszczu Gdańskim wyjaśnili, że w trakcie realizacji zadań pojawiły się trudności związane m.in. z przedłużającymi się procedurami przetargowymi oraz przypadkami kolizji z niezinventaryzowaną lub źle zinwentaryzowaną infrastrukturą podziemną, które wymagały niezwłocznego wyeliminowania (Urząd Miejski w Elblągu) oraz zagrożeniami wynikającymi z braku wystarczających środków finansowych na wykonanie projektu w pełnym zakresie rzeczowym (Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim).

3.2.3. System kontroli zarządczej

3.2.3.1. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej

Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej oraz sposób jej prowadzenia w jednostce, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej określił w wydanych zarządzeniach¹⁶⁹.

System kontroli zarządczej obejmował obszary wymienione w załączniku do komunikatu Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁷⁰, tj. środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena. Głównymi celami kontroli zarządczej było zapewnienie m.in. osiągnięcia celów w sposób oszczędny i efektywny, realizacji zadań zgodnie z przepisami

¹⁶⁹ Nr 116 z 28.10.2011 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej oraz powołania Zespołu ds. kontroli zarządczej w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gdańsku oraz nr 23/2015 z 10.03.2015 r. w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gdańsku (ze zm.).

¹⁷⁰ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84).

prawa oraz procedurami wewnętrznymi, ograniczania błędów i nieprawidłowości w oparciu o proces zarządzania ryzykiem, a także terminowego i rzetelnego wykonywania zadań i sporządzania sprawozdań.

Biorąc pod uwagę skalę i stopień skomplikowania realizowanych zadań, m.in. w ramach Programu Żuławskiego, system kontroli zarządczej zapewniał realizację celów, a ustanowione mechanizmy kontrolne były adekwatne do zdefiniowanych ryzyk.

Przykładowo:

- w obszarze koordynacji realizacji Programu Żuławskiego w latach 2011–2013 zidentyfikowano ryzyka polegające m.in. na niewykonaniu zadań w terminie ze względu na zagrożenie niewywiązania się przez jednostki współpracujące ze swoich zadań. Zalecono stosowne mechanizmy kontrolne oraz wskazano działania w przypadku wystąpienia tych ryzyk. Spowodowało to – jak wyjaśnił Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej – że powyższych ryzyk nie zidentyfikowano w kolejnych latach, co potwierdził audytor wewnętrzny w przeprowadzonej w 2014 r. analizie przeglądu procesu zarządzania ryzykiem w latach 2011–2014;
- przeprowadzane w latach 2011–2015 analizy pozwoliły na zidentyfikowanie ryzyka niewykonania lodołamania na Wiśle, m.in.: awarii lodołamaczy, niewystarczającej ilości środków finansowych niezbędnych do realizacji akcji lodołamania, wystąpienia zatorów i powodzi, nieprzeprowadzenia akcji łamania lodu z przyczyn anomalii pogodowych takich, jak bardzo niski stan wody uniemożliwiający pracę jednostek. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej podejmował stosowne działania w celu minimalizacji potencjalnych negatywnych skutków ryzyk, m.in.: zakupiono i wyremontowano lodołamacze, a także doposażono je w sprzęt nawigacyjny GPS, dokonywano codziennych analiz zlodzenia Wisły oraz monitorowano przez kamery stan jej zlodzenia.

Stwierdzone w skontrolowanej działalności nieprawidłowości (opisane w pkt 3.2.1.1 i 3.2.2.1 Informacji o wynikach kontroli) – zdaniem NIK – wskazywały jednak na potrzebę dokonania weryfikacji tego systemu w obszarach objętych kontrolą, pod kątem ewentualnego wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych (dodatkowych mechanizmów kontrolnych) ograniczających ryzyko ponownego wystąpienia tych nieprawidłowości.

W Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej prowadzono audyt wewnętrzny, który w okresie objętym kontrolą nie obejmował bezpośrednio planowania i realizacji zadań dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław.

Działalność Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, w powyższym zakresie, była w latach 2009–2015 przedmiotem:

- trzech (z 15 ogółem) kontroli wewnętrznych, z których dwie zakończyły się wydaniem zaleceń pokontrolnych¹⁷¹ – wykonanych lub przyjętych do realizacji;
- 29¹⁷² kontroli zewnętrznych w zakresie realizacji projektu dotyczącego Programu Żuławskiego (do 11 lutego 2016 r. dwie nie zostały zakończone), w wyniku których wydano zalecenia (które zrealizowano): o stosowanie art. 42 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, tj. o udostępnianie

¹⁷¹ W wyniku kontroli w zakresie prowadzenia gospodarki wiklinowej wzdłuż rzeki Wisły na obszarze działania Nadzorów Wodnych w Korzeniewie i Przegalinie w okresie od 01.01.2009 r. do 31.12.2011 r. wydano trzy zalecenia w sprawie:

- 1) opracowania szczegółowych procedur związanych z udostępnieniem terenów zarządzanych przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, na których występuje potrzeba usuwania drzew, krzewów lub przerostów wikliny na kępach;
- 2) opracowania zasad dokonywania klasyfikacji pozyskanego materiału z wycinki na drewno opałowe, faszynę, odpad lub inne kategorie;
- 3) ustalenia form i procedur zawierania umów na eksploatację plantacji wiklinowych w zakresie dzierżawy gruntów i opłat za pozyskany materiał.

W wyniku kontroli w zakresie prowadzenia gospodarki transportowej w okresie od 01.01.2014 r. do 30.06.2015 r., dotyczącej m.in. lodołamaczy, wydano zalecenie o uzupełnienie procedur o sposób prowadzenia gospodarki materiałami pędnymi i smarami oraz zabezpieczenie posiadanego sprzętu przed zniszczeniem i kradzieżą po godzinach pracy, które było w trakcie realizacji.

¹⁷² Z tego 23 kontrole przeprowadził Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jedną Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz pięć Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, w tym trzy na etapie wydawania pozwoleń na użytkowanie.

specyfikacji istotnych warunków zamówienia na stronie internetowej zgodnie z terminami określonymi w tym przepisie (tj. od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych albo publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert), o wprowadzenie zasad w zakresie umieszczania na dokumentach księgowych informacji o dacie dokonania płatności i dekretacji analitycznej oraz negatywną opinię w zakresie spełnienia przesłanek do planowanego zawarcia umowy w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz spełnienia wymagań, o których mowa w wytycznych do kwalifikowania wydatków w ramach POiŚ 2007–2013¹⁷³;

- ośmiu¹⁷⁴ (z 34¹⁷⁵) innych kontroli zewnętrznych, w wyniku których wydano 14 zaleceń (wszystkie wykonano w całości) dotyczących m.in.: podjęcia działań w celu zrealizowania wszystkich wniosków i zaleceń Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór, wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych zapewniających realizację zadań w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w zaplanowanym terminie oraz zapewnienia skutecznej wymiany powietrza w skrzyni stalowej z akumulatorami, zamontowanej w siłowni lodołamacza Tygrys.

Pracownicy Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej przeprowadzili łącznie 37 kontroli w zakresie ochrony przed powodzią, w tym dwie na obszarze Żuław (nie stwierdzono uchybień), dotyczące:

- przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w związku z makroniwelacją terenu (art. 156 ust. 1 pkt 11 Prawa wodnego);
- stanu zabezpieczenia przed powodzią oraz przebiegu usuwania skutków powodzi związanych z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych w związku z odprowadzaniem wód odwodnianych z polderu (art. 156 ust. 1 pkt 12).

Monitorowanie realizacji Programu Żuławskiego

Do zadań Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej należało koordynowanie realizacji Programu Żuławskiego, zgodnie z § 4 ust. 1 porozumienia w sprawie realizacji Programu „Kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”, zawartego 11.12.2009 r. pomiędzy Ministrem Środowiska, Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz samorządami województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego (dalej: „Porozumienie”).

W tym celu w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w 2010 r. utworzono komórkę organizacyjną o nazwie „Jednostka Zarządzająca Programem Żuławskim”, do zadań której należało m.in.: analizowanie wykonanych działań w ramach poszczególnych etapów realizacji Programu w aspekcie osiągniętych efektów oraz wskaźników monitorowania i tworzenia dokumentacji ewaluacyjnej oraz potwierdzanie zgodności z Programem zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w ramach projektów.

¹⁷³ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej nie udzielił tego zamówienia.

¹⁷⁴ Po jednej kontroli przeprowadziły Urząd Kontroli Skarbowej, NIK, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowa Inspekcja Pracy oraz po dwie Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.

¹⁷⁵ Z wyłączeniem wyżej opisanych kontroli zewnętrznych w zakresie realizacji projektu dotyczącego Programu Żuławskiego.

Ogólne zasady monitorowania i oceny skuteczności realizacji Programu Żuławskiego określone zostały w samym Programie. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej nie określił odrębnych zasad monitorowania realizacji zadań w ramach I etapu oraz stopnia osiągnięcia celów Programu. W tym zakresie współpracował doraźnie, w miarę potrzeb, z zarządami melioracji i pozostałymi jednostkami samorządowymi, które m.in.: dostarczały niezbędnych informacji o zaawansowaniu rzeczowo-finansowym realizowanych zadań oraz dokumenty dla potrzeb monitorowania i raportowania przebiegu realizacji I etapu. Przekazywały również informacje o zagrożeniach w przygotowaniu i realizacji swoich zadań. Określone w Programie Żuławskim i doprecyzowane w tzw. Planie działań dla II etapu (2014–2020) w związku z planowaniem wykonania dodatkowych zadań przez jednostki realizujące I etap Programu wskaźniki produktu i rezultatu służące ocenie stopnia osiągnięcia celów Programu, umożliwiały ocenę stopnia realizacji celów I etapu Programu Żuławskiego.

Przyjęte mechanizmy monitorowania realizacji zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego obejmowały cykliczne przekazywanie Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej (na wniosek) danych o rzeczowo-finansowym zaawansowaniu zadań, dokonanie kompleksowej oceny stanu realizacji Programu Żuławskiego w 2014 r. – na potrzeby opracowania Planu działań dla II etapu (2014–2020) i umożliwiały dokonywanie systematycznej analizy podejmowanych przez jednostki realizujące Program działań, a także oceny ich efektów, w szczególności przygotowanie następnego jego etapu.

Nie powołano Komitetu Sterującego, o którym mowa w § 2 ust. 2 Porozumienia, z Ministrem Środowiska jako przewodniczącym, w celu zapewnienia skutecznego koordynowania i monitorowania Programu Żuławskiego. Podsekretarz w Ministerstwie Środowiska poinformował NIK, że z punktu widzenia realizacji Programu nie było to konieczne.

Nie powołano również Komitetu Monitorującego wymaganego § 3 ust. 2 umowy w sprawie realizacji I Etapu Programu „Kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”, podpisanej 11 grudnia 2009 r. pomiędzy jednostkami realizującymi Program Żuławski. Z wyjaśnień odpowiedzialnej za powołanie tego Komitetu byłej Dyrektorki Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej wynikało m.in., że strony umowy wskazały przedstawicieli do bieżącego współdziałania i monitorowania realizacji przedsięwzięć I etapu. Tak utworzony zespół, pod kierunkiem Jednostki Zarządzającej Programem Żuławskim, spełniał rolę Komitetu monitorującego przebieg realizacji Programu. Wobec powyższego, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej uznał za zbędne powoływanie odrębnej struktury jaką byłby Komitet Monitorujący.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej nie potwierdzał zgodności z Programem Żuławskim zadań planowanych przez pozostałe jednostki do realizacji w ramach umów z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w tym zadań dodatkowych nieujętych w Programie Żuławskim, mimo takiego wymogu (§ 5 ust. 1 ww. umowy). Była Dyrektorka Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej wyjaśniła m.in., że nie było to konieczne. Lista zadań powstała w porozumieniu z Ministrem Środowiska i Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Wyjaśniła również, że zaistniałe w trakcie I etapu zmiany zadań inwestycyjnych nie były opiniowane, gdyż wszystkie wpisywały się w cele Programu Żuławskiego, a ich zasadności nie kwestionował także Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

3.2.3.2. Zarządy melioracji

Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej oraz sposób jej prowadzenia w zarządach melioracji określone zostały w zarządzeniach ich dyrektorów¹⁷⁶. Jednostki te posiadały również statuty, regulaminy organizacyjne oraz opracowane zasady: rachunkowości, udzielania zamówień publicznych i obiegu dokumentów.

System kontroli zarządczej obejmował obszary wymienione w załączniku do komunikatu Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, a głównymi celami tej kontroli było zapewnienie m.in. osiągnięcia celów w sposób oszczędny i efektywny, realizacji zadań zgodnie z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, ograniczenia błędów i nieprawidłowości w oparciu o proces zarządzania ryzykiem, a także terminowego i rzetelnego wykonywania zadań i sporządzania sprawozdań.

Obowiązujące procedury nie zapobiegły jednak powstaniu stwierdzonych nieprawidłowości, w szczególności:

- w Zarządzie Melioracji w Elblągu nie zapewniły skutecznej kontroli oraz sprawowania właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego w Elblągu (w latach 2012–2015 nietrafnie oceniono prawdopodobieństwo powstania ryzyka w obszarze działalności magazynu, określając je na poziomie najniższym z możliwych, tj. jako „rzadkie”¹⁷⁷);
- w Zarządzie Melioracji w Gdańsku nie zapewniły zgodnego z prawem klasyfikowania wydatków budżetowych oraz ewidencjonowania kosztów zadań w ramach Programu Żuławskiego.

Przyjęte rozwiązania nie zapewniły realizacji zadań w sposób zgodny z prawem (art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), a ustanowione mechanizmy kontrolne, w związku z nie pełnym wdrożeniem zaleceń (wskazówek) wynikających ze standardów określonych w komunikacie Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, dotyczących w szczególności prowadzenia nadzoru (standard C.11), okazały się nieskuteczne. W ocenie NIK, wskazuje to na potrzebę dokonania weryfikacji przyjętych mechanizmów kontrolnych, w celu ograniczenia ryzyka ponownego wystąpienia tych nieprawidłowości.

W badanym okresie, działalność zarządów melioracji w zakresie realizacji zadań związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym Żuław była poddana:

- jednemu audytowi wewnętrznemu przeprowadzonemu w Zarządzie Melioracji w Gdańsku, którego przedmiotem była m.in. ocena procedur wewnętrznych dotyczących zadań dofinansowanych z PROW i POiŚ 2007–2013 oraz oceny zrealizowanych działań promocyjnych i informacyjnych projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I” (nie stwierdzono nieprawidłowości);
- 103 kontrolom zewnętrznym¹⁷⁸, którymi objęto 76 zadań realizowanych przez zarządy melioracji m.in. w ramach Programu Żuławskiego; w jednej kontroli¹⁷⁹ wydano zalecenia pokontrolne¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Zarządzenie Dyrektora Zarządu Melioracji w Gdańsku nr 25/2010 z 01.10.2010 r. w sprawie wprowadzenia procedury Zasady przeprowadzania kontroli zarządczej w Zarządzie Melioracji w Gdańsku oraz zarządzenie Dyrektora Zarządu Melioracji w Elblągu nr 27 z 05.05.2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej.

¹⁷⁷ Na poziomie 0%–20%.

¹⁷⁸ Kontrole przeprowadzone przez: urzędy marszałkowskie województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Pomorski Urząd Wojewódzki, Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, Urząd Zamówień Publicznych.

¹⁷⁹ Przeprowadzonej w Zarządzie Melioracji w Elblągu przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁸⁰ Dotyczyły one: uwzględnienia w wyodrębnionej ewidencji księgowej dla projektu kosztów poniesionych na wynagrodzenia pracowników w kategorii zarządzania projektem, dokonania korekty wniosku o płatność końcową jednej faktury, uzupełnienia dowodów OT o stopy umorzenia, dokonania zbilansowania wszystkich kosztów poniesionych w wyniku realizacji projektu i dokonanie korekty wniosku o płatność końcową.

Przykładowo:

- kontrolami zewnętrznymi objęto wszystkie zadania zrealizowane przez Zarząd Melioracji w Gdańsku w ramach I etapu Programu Żuławskiego, w tym dziewięć zadań skontrolował Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jako Instytucja Wdrażająca (w ramach kontroli prawidłowości realizacji projektu), 12 zadań – w zakresie prawidłowości udzielenia zamówień publicznych – Urząd Zamówień Publicznych.

W związku z brakiem określenia przez Jednostkę Zarządzającą Programem Żuławskim odrębnie dla każdego z zarządów melioracji celów Programu Żuławskiego, jakim miały służyć realizowane przez nie w I etapie zadania, oraz wartości wyjściowych i docelowych wskaźników monitorowania celów tego Programu, zarządy melioracji monitorowały realizację celów i zadań Programu Żuławskiego poprzez:

- uczestnictwo w organizowanych przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej spotkaniach, dotyczących stanu realizacji Projektów oraz problemów i zagrożeń w realizacji zadań;
- sporządzanie informacji o stopniu zaawansowania (rzeczowego i finansowego) zadań I etapu Programu.¹⁸¹

3.2.3.3. Pozostałe jednostki samorządowe

Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej oraz sposób jej sprawowania w pozostałych jednostkach samorządowych określały wydane przez ich kierowników zarządzenia¹⁸².

Głównymi celami kontroli zarządczej było zapewnienie m.in. osiągnięcia celów w sposób oszczędny i efektywny, realizacji zadań zgodnie z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, a także terminowego i rzetelnego wykonywania zadań i sporządzania sprawozdań.

Realizacja zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław objętych Programem Żuławskim była przedmiotem:

- trzech zadań audytowych¹⁸³, dotyczących przebudowy Kanału Raduni; w wyniku jednego wydano zalecenie przestrzegania obowiązujących regulacji w zakresie określania wartości przedmiotu postępowania w trybie zapytania ofertowego;
- 22 kontroli zewnętrznych¹⁸⁴.

W wyniku czterech kontroli stwierdzono nieprawidłowości i sformułowano zalecenia pokontrolne, które zrealizowano:

- w Urzędzie Miejskim w Elblągu o rozważenie możliwości wprowadzenia ewentualnych zamówień uzupełniających, zmian umowy, przewidzenia możliwości zmiany stawki VAT w umowie;
- w Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim o wprowadzenia zmian w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;

¹⁸¹ W latach 2009–2015 przekazały łącznie 26 informacji dotyczących realizowanych zadań.

¹⁸² W Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim – zarządzenie Starosty Gdańskiego nr 35/2014 z 01.04.2014 r. w sprawie wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla Starostwa Powiatowego w Pruszczu Gdańskim i poprzedzające je zarządzenia nr 11/2011 z 03.03.2011 r. oraz nr 80/2010 z 21.09.2010 r.

W Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska – zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska nr 1930/12 z 17.12.2012 r. i poprzedzające je zarządzenie nr 1572/10 z 22.10.2010 r., a ponadto zarządzenie Dyrektora Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska nr 22/11 z 30.12.2011 r.

W Urzędzie Miejskim w Elblągu funkcjonowało siedem zarządzeń Prezydenta w sprawie zasad i sposobu funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Elblągu – po dwa z 2010 r., 2013 r. i 2015 r. i jedno z 2014 r.

¹⁸³ Tj.: w Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska – pn. „Organizacja i postępowanie na etapie wyboru wykonawcy zadań projektowych, także poza przepisami ustawy” i w Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim – pn. „Prowadzenie zamówień publicznych w latach 2012–2013” i pn. „Ocena realizacji projektów UE w Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim”.

¹⁸⁴ 17 przeprowadzonych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, cztery przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku oraz jedna przez Urząd Zamówień Publicznych.

- w Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska o uzupełnienie brakujących wpisów w dzienniku budowy, przeprowadzenie ponownej oceny prawidłowości kwalifikowania wydatku w wysokości 8 tys. zł, w związku z niedokonaniem przez jednostkę rozeznania rynku oraz dostosowanie zapisów w procedurze zawierania umów o wartości poniżej 14 tys. euro w zakresie obowiązku posiadania ofert.

Jednostki monitorowały realizację celów i zadań Programu Żuławskiego m.in. poprzez:

- sporządzanie na wniosek Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej informacji o stopniu zaawansowania (rzeczowego i finansowego) zadań I etapu Programu oraz ewentualnych zagrożeniach w realizacji projektów;
- monitorowanie stopnia realizacji wskaźników produktu, określonych w umowach o dofinansowanie.

4.1 Przygotowanie kontroli

Przed rozpoczęciem kontroli, NIK zorganizowała w dniu 8 października 2015 r. panel ekspertów, którego celem było zapoznanie się z opinią ekspertów (reprezentujących naukę i praktykę) na temat wstępnych założeń kontroli i istotnych ryzyk oraz odbycie dyskusji o podstawowych problemach związanych z zapewnieniem ochrony Żuław przed powodzią. W spotkaniu udział wzięli:

a) eksperci:

- prof. Wojciech Majewski – Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Komitet Gospodarki Wodnej Polskiej Akademii Nauk;
- dr Ryszard Sulęta – Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku;
- Janusz Goliński – Wójt Gminy Cedry Wielkie;
- Tadeusz Wrycza – Prezes Zarządu Towarzystwa Żeglugi Śródlądowej „Delta Wisły” w Tczewie;
- Adam Zieliński – ekspert w zakresie melioracji i urządzeń wodnych, były Dyrektor Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku;

b) przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli:

- Mieczysław Łuczak – Wiceprezes NIK;
- Jacek Kościelniak – Radca Prezesa NIK;
- Włodzimierz Zegadło – ówczesny Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku;
- Dariusz Jurczuk – ówczesny Wicedyrektor Delegatury NIK w Gdańsku;
- Kazimierz Dorszyński – Doradca prawny w Delegaturze NIK w Gdańsku;
- Krystian Kułaga – Doradca ekonomiczny w Delegaturze NIK w Gdańsku, koordynator kontroli;
- Anna Struzik – Starszy inspektor kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Gdańsku, zastępca koordynatora kontroli;
- kontrolerzy uczestniczący w kontroli.

Jako kluczowe źródło zagrożeń powodziowych na Żuławach eksperci wskazywali Wisłę, w szczególności na mogące występować zjawiska lodowe, których nie można bagatelizować oraz na warunki lodołamania na rzece. Podkreślali również istotność monitoringu zjawisk hydrologicznych i meteorologicznych. W dyskusji podnosili też kwestie finansowania i standaryzacji wyposażenia wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych oraz rozproszenia kompetencji w zakresie ochrony przeciwpowodziowej pomiędzy różne organy administracji.

Do niniejszej kontroli planowej zostało wybranych sześć jednostek realizujących Program Żuławski. Ich wykaz przedstawia załącznik nr 5.3 do Informacji o wynikach kontroli.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano z Ministerstwa Środowiska informacje dotyczące ewentualnego planowania inwestycji ograniczających ryzyko powodziowe na Żuławach oraz niepowołania, pod przewodnictwem Ministra Środowiska, Komitetu Sterującego w celu skutecznego koordynowania i monitorowania Programu Żuławskiego.

Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku, na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o NIK, powołał biegłego w dziedzinie inżynierii i gospodarki wodnej. Zakres jego badań obejmował przygotowanie Programu Żuławskiego, w tym jego kompletność i adekwatność do faktycznych potrzeb (realnych

zagrożeń powodziowych) oraz efekty zrealizowanych zadań w ramach I etapu Programu, przede wszystkim czy zwiększyły one skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław (analiza porównawcza stanu ochrony przeciwpowodziowej Żuław przed i po wykonaniu zadań). Biegły przedstawił szczegółowe sprawozdanie zawierające opis przeprowadzonych badań wraz z wydaną na ich podstawie opinią, które wykorzystano w niniejszej Informacji o wynikach kontroli.

Wyniki przeprowadzonych kontroli zostały przedstawione w sześciu wystąpieniach pokontrolnych.

Dyrektor Zarządu Melioracji w Gdańsku zgłosił do wystąpienia pokontrolnego cztery zastrzeżenia, które dotyczyły ocen związanych z nieprawidłowościami w klasyfikowaniu wydatków budżetowych na promocję, realizowanego w ramach I etapu Programu Żuławskiego, projektu pn. „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku” i na zakup dwóch samochodów osobowo-terenowych służących monitorowaniu trwałości ww. projektu oraz sprawowania nadzoru merytorycznego nad wojewódzkim magazynem przeciwpowodziowym przez osobę związaną z magazynierem, tj. pracownikiem prowadzącym ww. magazyn, pokrewieństwem I stopnia, a ponadto opisu ustaleń w zakresie przekazania Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej z opóźnieniem jednej z informacji (sprawozdań) o stopniu zaawansowania rzeczowego i finansowego zadań I etapu Programu Żuławskiego. Trzy zastrzeżenia zostały oddalone, a jedno (dotyczące sprawowania nadzoru nad magazynem) uwzględnione w części.

W przekazanych kierownikom jednostek wystąpieniach pokontrolnych NIK przedstawiła łącznie siedem wniosków¹⁸⁵, w których postulowała o:

- podjęcie działań mających na celu zapewnienie przeprowadzania kontroli stanu technicznego i bezpiecznego użytkowania ostróg na Wiśle;
- prowadzenie książki obiektu budowlanego dla kierownicy wschodniej i zachodniej w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej;
- wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących prowadzenia magazynu przeciwpowodziowego oraz rozważenie wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych (dodatkowych mechanizmów kontrolnych) zapewniających jego prawidłowe funkcjonowanie;
- podjęcie działań zapewniających prawidłowe klasyfikowanie i ewidencjonowanie wydatków budżetowych;
- dokonanie korekty zapisów na koncie 080 w zakresie dotyczącym poniesionych w ramach realizacji zadań Programu Żuławskiego kosztów, których nie można zaliczyć do nakładów na budowę nowych lub modernizację istniejących środków trwałych, tj. inwestycji.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek poinformowali NIK o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków pokontrolnych:

- planowanym przeprowadzeniu w 2016 r. oceny stanu technicznego wszystkich ostróg na Wiśle wraz z dokumentacją fotograficzną i geoprzestrzenną;
- założeniu dwóch ksiąg obiektu budowlanego (oddzielnie dla kierownicy wschodniej i zachodniej w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej);

¹⁸⁵ Nie formułowano wniosków pokontrolnych w wystąpieniach do Prezydenta Elbląga, Starosty Gdańskiego i Dyrektora Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska.

- opracowaniu instrukcji funkcjonowania magazynu przeciwpowodziowego przy Zarządzie Melioracji w Elblągu, wraz z normatywnym wykazem asortymentowym oraz ilościowym jego wyposażeniem, powołaniu komisji do oceny stanu technicznego wyposażenia tego magazynu, która opracowała zakres robót do oceny technicznej i przydatności do użycia urządzeń mechanicznych i elektrycznych będących na wyposażeniu magazynu, sporządziła harmonogram działań na 2016 r. zmierzających do utrzymania w pełnej gotowości wyposażenia magazynu, określiła docelowo wielkość środków finansowych niezbędnych do realizacji planowanych zamierzeń, przy czym wystąpiono do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie o zwiększenie w 2016 r. środków finansowych w kwocie 220 tys. zł na remont magazynu i 30 tys. zł na przegląd i rozruch spalinowych agregatów pompowych i prądotwórczych;
- stworzeniu rejestru ryzyk w celu zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej nad funkcjonowaniem magazynu przeciwpowodziowego i uzupełnieniu systemu kontroli zarządczej m.in. o mechanizm przeprowadzania co najmniej raz w roku udokumentowanej kontroli tego magazynu;
- ujęciu w planie finansowym środków na realizację projektów finansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej w paragrafach uwzględniających ich bieżący charakter;
- wystąpieniu przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o umożliwienie korekty zapisów na koncie 080 w zakresie dotyczącym poniesionych w ramach realizacji projektu żuławskiego kosztów, których nie można zaliczyć do nakładów na budowę nowych lub modernizację istniejących środków trwałych.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do właściwego organu nadzoru budowlanego zawiadomienie o wykroczeniach: z art. 93 pkt 8 Prawa budowlanego (nieprzeprowadzanie kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, 1.227 obiektów budowlanych – ostróg na żuławskim odcinku Wisły) oraz z art. 93 pkt 9 (nieprowadzenie ksiąg obiektu budowlanego dla dwóch kierownic w ujściu Wisły, wymaganych art. 64 ust. 1 ustawy).

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 4.972,7 tys. zł i związane były ze sprawozdawczymi skutkami nieprawidłowości, które polegały na niezgodnym z przepisami klasyfikowaniem części wydatków budżetowych poniesionych na realizację zadań objętych Programem Żuławskim.

[str. 40–41, 49–50]

5.1. Zestawienie zadań zrealizowanych w ramach I etapu Programu Żuławskiego

Lp.	Nazwa zadania	Cel/funkcja	Uzasadnienie realizacji zadania	Koszty realizacji ¹⁸⁶ (w tys. zł)
1	2	3	4	5
1. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku				
1.1.	Przebudowa ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej (remont kierownic i wydłużeniu jednej z nich o 200 m)	Przeciwdziałanie zagrożeniu powodziowemu poprzez stworzenie warunków swobodnego i kontrolowanego odpływu osadów rzecznych oraz kry lodowej w okresie zimowym do morza, jak również dla bezpieczeństwa nawigacyjnego w odcinku ujściowym Wisły.	Umożliwienie prowadzenia czynnej ochrony przeciwpowodziowej przez lodolamacze, poprzez zapewnienie w ujściu i korycie Wisły głębokości niezbędnych dla ich pracy. Ponadto, zwiększenie siły nurtu rzeki w celu skuteczniejszego wynoszenia osadów i lodu.	52.393
1.2.	Odbudowa budowli regulacyjnych (ostróg) na Wiśle (z uwagi na przedłużające się postępowania w sprawie uzyskania decyzji środowiskowych odbudowano 11 z 30 planowanych ostróg)	Zapobieganie powstawaniu powodzi zatorowych o zasięgu regionalnym, poprzez zapewnienie swobodnego i kontrolowanego odpływu wód, spływu lodu oraz zapewnienie odpowiednich głębokości dla pracy lodolamaczy w korycie Wisły, zapobieganie erozji brzegów.	Zniszczenie ostróg wywołuje zjawisko silnej erozji brzegu (ubytek brzegu może sięgać miejscami 10 m rocznie), co zagraża stabilności wałów przeciwpowodziowych, szczególnie w miejscach o wąskim międzywalu. Ponadto, brak koncentracji nurtu sprzyja tworzeniu się zatorów.	7.031
1.3.	Przebudowa koryta rzeki Motława (na odcinku 19,2 km)	Poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego terenów przyległych do rzeki, która stanowi jeden z głównych elementów Gdańskiego Węzła Wodnego, poprzez zapewnienie swobodnego spływu lodów, wód roztopowych i powodziowych.	Zwiększenie drożności i przepustowości koryta służyło minimalizacji zagrożenia podtapianiem w okresie spływu wód powodziowych. Niepodjęcie przedsięwzięcia groziło zahamowaniem odpływu wód powodziowych, co mogło przyczynić się do zalania okolicznych terenów i miejscowości.	7.018
1.4.	Przebudowa koryta rzeki Wąska (na odcinku 13,7 km)	Poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego terenów przyległych do rzeki, poprzez zapewnienie swobodnego spływu lodów, wód roztopowych i powodziowych.	Zabezpieczenie przed zalaniem polderów Żuław Elbląskich. Zwiększenie przepustowości koryta służyło minimalizacji zagrożenia podtapianiem w okresie spływu wód powodziowych. Niepodjęcie przedsięwzięcia groziło zahamowaniem odpływu wód powodziowych, co mogło przyczynić się do zalania okolicznych terenów i miejscowości.	3.618
1.5.	System Monitoringu Ryzyka Powodziowego (SMoRP)	Sprawne zarządzanie ryzykiem powodziowym służące podniesieniu bezpieczeństwa powodziowego obszaru Żuław.	Wspomaganie oceny i monitorowania zmian ryzyka powodziowego, jako podstawy dokumentów planistycznych związanych z ryzykiem powodziowym.	6.880
1.6.	Przebudowa koryta rzeki Dzierzgoń – zadanie rezerwowe (na odcinku 21,2 km)	Poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego terenów przyległych do rzeki. Przejęcie krytycznej masy wody powodziowej w celu ochrony obszarów depresyjnych Żuław Elbląskich.	Zabezpieczenie depresyjnych obszarów użytkowanych rolniczo. Zwiększenie przepustowości koryta służyło minimalizacji zagrożenia podtapianiem w okresie spływu wód powodziowych. Niepodjęcie przedsięwzięcia groziło zahamowaniem odpływu wód powodziowych, co mogło przyczynić się do zalania okolicznych terenów i miejscowości.	6.817

¹⁸⁶ W kosztach nie uwzględniono niektórych wydatków związanych z realizacją projektów „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław”, takich jak: promocja, zarządzanie, zakup urządzeń i materiałów, itp.

Lp.	Nazwa zadania	Cel/funkcja	Uzasadnienie realizacji zadania	Koszty realizacji ¹⁸⁶ (w tys. zł)
1	2	3	4	5
2. Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku				
2.1.	Odbudowa lewego wału przeciwpowodziowego Wisły na odcinku Giemlice–Kiezmark (przebudowa 7,2 km wałów przeciwpowodziowych, uszczelnienie, wykonanie dróg eksploatacyjnych, modernizacja przejazdów wałowych)	Poprawa skuteczności ochrony przed zagrożeniem powodziowym terenów rolniczych Żuław Gdańskich oraz miasta Gdańska na powierzchni 33.474 ha.	Wały przeciwpowodziowe pełnią kluczową rolę w ochronie przeciwpowodziowej. Wały Wisły należą do starych budowli, wielokrotnie przebudowywanych i remontowanych. Ich parametry nie w pełni gwarantowały bezpieczeństwo terenów chronionych.	11.314
2.2.	Odbudowa lewego wału przeciwpowodziowego Wisły na odcinku Kiezmark–Przegalina (przebudowa 6,7 km wałów przeciwpowodziowych, uszczelnienie, wykonanie dróg eksploatacyjnych, modernizacja przejazdów wałowych)	j.w.	j.w.	3.451
2.3.	Odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego Wisły na odcinku Czerwone Budy–Drewnica (przebudowa 2,15 km wałów przeciwpowodziowych, uszczelnienie, wykonanie dróg eksploatacyjnych, modernizacja przejazdów wałowych)	Poprawa skuteczności ochrony przed powodzią terenów zagrożonych. Wał stanowi główne zabezpieczenie przeciwpowodziowe położonych w gminie Stegna miejscowości: Przemysław, Drewnica, Żuławki, Dworek, Niedźwiedziówka.	j.w.	3.023
2.4.	Odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego Wisły na odcinku Palczewo–Czerwone Budy (przebudowa 13,6 km wałów przeciwpowodziowych, uszczelnienie, wykonanie dróg eksploatacyjnych, modernizacja przejazdów wałowych)	Poprawa skuteczności ochrony przed powodzią terenów zagrożonych. Wał stanowi główne zabezpieczenie przeciwpowodziowe całej powierzchni gminy Ostaszewo.	j.w.	18.483
2.5.	Odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego Wisły na odcinku Lisewo–Palczewo (przebudowa 7,0 km wałów przeciwpowodziowych, uszczelnienie, wykonanie dróg eksploatacyjnych, modernizacja przejazdów wałowych)	Poprawa skuteczności ochrony przed powodzią terenów zagrożonych. Wał stanowi zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław Wielkich i gminy Lichnowy. Szczególnie narażone na powódź miejscowości to: Borety, Dąbrowa, Lisewo, Lichnowki, Pordenowo.	j.w.	9.384
2.6.	Odbudowa lewego wału przeciwpowodziowego Tugi (przebudowa 7,88 km wałów przeciwpowodziowych, umocnienie korony i skarpy wału, uszczelnienie, zabezpieczenie korpusu wału)	Poprawa skuteczności ochrony przed zagrożeniem powodziowym terenów o powierzchni 2.773 ha.	Zabezpieczenie przeciwpowodziowe terenów przyległych.	6.834
2.7.	Przebudowa stacji pomp nr 33 Wocławy (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	Poprawa skuteczności ochrony przed powodzią terenów zagrożonych. Stacja służy do mechanicznego odprowadzania wód z terenu polderu o powierzchni 950 ha.	Zapewnienie prawidłowego odwodnienia polderu we wszystkich warunkach hydrometeorologicznych. Zainstalowane agregaty pompowe przekroczyły próg zużycia technicznego.	2.475
2.8.	Przebudowa stacji pomp nr 15 Cedry Wielkie (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	j.w. (powierzchnia polderu 1.047 ha)	j.w.	2.542
2.9.	Przebudowa stacji pomp nr 37 Błotnik (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	j.w. (powierzchnia polderu 989 ha)	j.w.	3.186
2.10.	Przebudowa stacji pomp nr 9 Dziewięć Włók (rozbiórka wlotu do pompowni wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowego wlotu z infrastrukturą)	j.w. (powierzchnia polderu 1.057 ha)	j.w.	5.257

Lp.	Nazwa zadania	Cel/funkcja	Uzasadnienie realizacji zadania	Koszty realizacji ¹⁸⁶ (w tys. zł)
1	2	3	4	5
2.11.	Przebudowa stacji pomp nr 36 Trutnowy (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	j.w. (powierzchnia polderu 1.170 ha)	j.w.	4.749
2.12.	Przebudowa stacji pomp nr 17 Cedry Małe (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	j.w. (powierzchnia polderu 812 ha)	j.w.	6.585
2.13.	Przebudowa stacji pomp nr 39 Suchy Dąb (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	j.w. (powierzchnia polderu 2.884 ha)	j.w.	7.004
2.14.	Przebudowa stacji pomp nr 11 Wiślinka (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	j.w. (powierzchnia polderu 716 ha)	j.w.	6.337
2.15.	Przebudowa stacji pomp nr 19 Trzcinowo (rozbiórka częściowa wlotu do pompowni wraz z infrastrukturą towarzyszącą, remont pozostałej części wlotu i wykonanie nowej części wlotu z infrastrukturą)	j.w. (powierzchnia polderu 380 ha)	j.w.	2.145
2.16.	Przebudowa stacji pomp nr 18 Trzcinowo (rozbiórka częściowa wlotu do pompowni wraz z infrastrukturą towarzyszącą, remont pozostałej części wlotu i wykonanie nowej części wlotu z infrastrukturą)	j.w. (powierzchnia polderu 338 ha)	j.w.	2.812
2.17.	Przebudowa stacji pomp nr 6W Grochowo (demontaż istniejącego wyposażenia technologicznego i instalacji pompowni, przebudowa wylotu i wlotu, montaż nowych pomp)	j.w. (powierzchnia polderu 3.421 ha)	Zainstalowane agregaty pompowe przekroczyły próg zużycia technicznego. Zaniechanie inwestycji mogło spowodować zalanie, podtopienie obszarów zurbanizowanych, upraw rolniczych całego polderu o powierzchni 3.421 ha, z czego najbardziej groźne jest zalanie terenów depresyjnych o powierzchni ok. 1.980 ha.	4.909
2.18.	Przebudowa stacji pomp nr 80 Stara Wisła (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	Poprawa skuteczności ochrony przed powodzią terenów zagrożonych. Sieć kanałów i pompownia stanowią system odwadniający teren depresyjny polderu.	Nieodpowiednie parametry techniczne oraz awaryjność pompowni zwiększało zagrożenie powodziowe ochranianego obszaru.	2.829
2.19.	Przebudowa stacji pomp nr 65 Kławkki (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	Poprawa skuteczności ochrony przed powodzią terenów zagrożonych. Stacja służy do mechanicznego odprowadzania wód z terenu polderu o powierzchni 250 ha oraz terenów wsi Kławkki.	j.w.	2.793
2.20.	Budowa stacji pomp nr Wybicko	Poprawa skuteczności ochrony przed powodzią terenów zagrożonych. Odprowadzanie wód z terenu polderu.	Budowa nowej pompowni na ujściu kanału Stara Struga była niezbędna dla zapewnienia szybszego i bezawaryjnego odwodnienia polderu.	6.565
Zadania nieujęte w Programie Żuławskim, zrealizowane dodatkowo w ramach umowy o dofinansowanie projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku” (ze zm.)				
2.21.	Przebudowa stacji pomp nr 4 Przejazdowo (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	Poprawa skuteczności ochrony przed powodzią terenów zagrożonych.	Zapewnienie prawidłowego odwodnienia polderu we wszystkich warunkach hydrometeorologicznych. Zainstalowane agregaty pompowe przekroczyły próg zużycia technicznego.	4.058

Lp.	Nazwa zadania	Cel/funkcja	Uzasadnienie realizacji zadania	Koszty realizacji ¹⁸⁶ (w tys. zł)
1	2	3	4	5
2.22.	Przebudowa stacji pomp nr 25 Lędowo (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	j.w.	j.w.	3.480
2.23.	Przebudowa stacji pomp nr 4W Stegna (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	j.w.	Okresowe podtapianie i zalewanie terenów zurbanizowanych i rolniczych na terenie gmin Stegna i Sztutowo.	5.479
2.24.	Przebudowa stacji pomp nr 66 Klecie (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	j.w.	Okresowe podtapianie i zalewanie terenów zurbanizowanych i rolniczych na terenach polderów.	2.630
2.25.	Przebudowa stacji pomp nr 68 Złotowo (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	j.w.	Okresowe podtapianie i zalewanie terenów zurbanizowanych i rolniczych na terenach polderów.	3.122
2.26.	Przebudowa stacji pomp nr 27 Wróblewo (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	j.w.	Zapewnienie prawidłowego odwodnienia polderu we wszystkich warunkach hydrometeorologicznych. Zainstalowane agregaty pompowe przekroczyły próg zużycia technicznego.	3.162
2.27.	Przebudowa stacji pomp nr 9W Dębina-Świerki (rozbiórka starej stacji pomp wraz z infrastrukturą towarzyszącą i budowa nowej)	j.w.	Okresowe podtapianie i zalewanie terenów zurbanizowanych i rolniczych na terenach polderów.	2.519
3. Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu				
3.1.	Przebudowa systemu przeciwpowodziowego na prawym brzegu rzeki Elbląg – przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Elbląg w rejonie od ujścia rzeki Babicy do granicy miasta (przebudowa 1,9 km wałów przeciwpowodziowych oraz odtworzenie 0,276 km koryta rzeki Babicy)	Poprawa skuteczności ochrony przeciwpowodziowej.	Dostosowanie parametrów wałów do wymogów technicznych (parametry na tym odcinku wału stwarzały stan zagrożenia dla oczyszczalni ścieków i elbląskiej podstrefy Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej).	2.680
3.2.	Przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg – od rzeki Fiszewki do mostu Tysiąclecia w Elblągu ¹⁸⁷ (przebudowa 0,195 km wałów przeciwpowodziowych)	j.w.	j.w.	292
3.3.	Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, polder 42 Gronowo Górne (przebudowa 3,535 km wałów przeciwpowodziowych)	j.w.	Poprawa parametrów wałów zgodnie z wymogami technicznymi. Zwiększenie bezpieczeństwa powodziowego przyległych terenów (460 ha) i infrastruktury transportowej.	3.290
3.4.	Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, polder 70 Wężina (przebudowa 0,575 km wałów przeciwpowodziowych)	j.w.	Poprawa parametrów wałów zgodnie z wymogami technicznymi. Zwiększenie bezpieczeństwa powodziowego miejscowości Wężina.	448
3.5.	Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, polder 62 Janów (przebudowa 2,69 km wałów przeciwpowodziowych)	j.w.	Poprawa parametrów wałów zgodnie z wymogami technicznymi. Zwiększenie bezpieczeństwa powodziowego przyległych terenów i infrastruktury transportowej.	1.976
3.6.	Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, polder 76 Nowe Dolno (przebudowa 1,848 km wałów przeciwpowodziowych)	j.w.	Poprawa parametrów wałów zgodnie z wymogami technicznymi. Zwiększenie bezpieczeństwa powodziowego przyległych terenów.	2.006

¹⁸⁷ Zadanie pierwotnie przewidziane w Programie Żuławskim w całości do realizacji przez Miasto Elbląg.

Lp.	Nazwa zadania	Cel/funkcja	Uzasadnienie realizacji zadania	Koszty realizacji ¹⁸⁶ (w tys. zł)
1	2	3	4	5
3.7.	Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, poldery 73 Topolno i 75 Stankowo (przebudowa 3,262 km wałów przeciwpowodziowych)	j.w.	j.w.	1.536
3.8.	Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, polder 72 Dłużyna (przebudowa 1,8 km wałów przeciwpowodziowych)	j.w.	j.w.	1.018
3.9.	Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, polder 71 Dłużyna (przebudowa 5,050 km wałów przeciwpowodziowych)	j.w.	j.w.	2.799
3.10.	Przebudowa wałów rzeki Wąska (przebudowa 10,230 km wałów przeciwpowodziowych)	Poprawa skuteczności ochrony przeciwpowodziowej. Rzeka Wąska prowadzi wody po terenach depresyjnych do Jeziora Druzno.	Poprawa parametrów wałów zgodnie z wymogami technicznymi. Ochrona przed zalaniem polderów Więżna i Dłużyna o łącznej powierzchni 1.904 ha.	3.607
3.11.	Przebudowa stacji pomp nr 23 Majkowo	Poprawa skuteczności ochrony przeciwpowodziowej poprzez modernizację istniejących urządzeń przeciwpowodziowych. Stacja służy do mechanicznego odprowadzania wód z terenu polderu o powierzchni 1.633 ha.	Poprawa rozwiązań technicznych i technologicznych. Modernizacja wynikała ze stopnia zużycia agregatów pompowych, wpływających na efektywność pracy pompowni.	2.956
3.12.	Przebudowa stacji pomp nr 58 Nowe Pole	j.w. (powierzchni polderu 518 ha)	j.w.	2.630
3.13.	Przebudowa stacji pomp Fiszewka F	j.w. (powierzchnia polderu 4.492 ha)	j.w.	2.922
3.14.	Przebudowa stacji pomp nr 31 Gajowiec	j.w. (powierzchnia polderu 456 ha)	j.w.	2.264
3.15.	Przebudowa stacji pomp nr 71 Dłużyna	j.w. (powierzchnia polderu 1.194 ha)	j.w.	2.522
3.16.	Przebudowa stacji pomp nr 73 Topolno	j.w. (powierzchnia polderu 322 ha)	j.w.	2.990
3.17.	Przebudowa stacji pomp nr 2d Złotnica	j.w. (powierzchnia polderu 273 ha)	j.w.	2.618
3.18.	Przebudowa stacji pomp nr 67 Stalewo	j.w. (powierzchnia polderu 400 ha)	j.w.	2.450
3.19.	Przebudowa stacji pomp nr 72 Dłużyna	j.w. (powierzchnia polderu 657 ha)	j.w.	1.934
3.20.	Przebudowa stacji pomp nr 16 Jezioro	j.w. (powierzchnia polderu 322 ha)	j.w.	2.434
3.21.	Budowa stacji pomp nr 7a Kępniowo	j.w. (powierzchnia polderu 90 ha)	Likwidacja pompowni Zwierzno 2c i Kępniowo 7c i budowa w ich miejsce nowej stacji pomp z zastosowaniem nowoczesnych rozwiązań technicznych i technologicznych.	3.619
Zadania nieujęte w Programie Żuławskim, zrealizowane dodatkowo w ramach umowy o dofinansowanie projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu” (ze zm.)				
3.22.	Przebudowa stacji pomp nr 18 Tropy	j.w. (obszar oddziaływania 345 ha)	Poprawa rozwiązań technicznych i technologicznych.	3.659
3.23.	Przebudowa stacji pomp nr 3 Markusy	j.w. (obszar oddziaływania 547 ha)	j.w.	3.221
4. Miasto Gdańsk				
4.1.	Przebudowa Kanału Raduni na terenie Gdańska	Zapewnienie swobodnego spływu lodów, wód roztopowych i powodziowych.	Zapewnienie bezpieczeństwa gęsto zaludnionych i zurbanizowanych części Gdańska.	136.149
5. Powiat Gdański				
5.1.	Przebudowa Kanału Raduni na terenie Pruszcz Gdańskiego	j.w.	Zapewnienie bezpieczeństwa gęsto zaludnionych i zurbanizowanych części Pruszcz Gdańskiego.	35.414

Lp.	Nazwa zadania	Cel/funkcja	Uzasadnienie realizacji zadania	Koszty realizacji ¹⁸⁶ (w tys. zł)
1	2	3	4	5
6. Miasto Elbląg				
6.1.	Przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg – w rejonie od ujścia rzeki Babicy do granicy miasta (wybudowanie zbiornika retencyjnego wraz z pompownią wód opadowych, 0,17 km rowów melioracyjnych i przebudowa 0,72 km takich rowów)	Ochrona przed wezbraniem powodziowymi przyległych do rzeki Elbląg terenów, m.in. miejskiej oczyszczalni ścieków, elbląskiej podstrefy Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.	Poprawa parametrów wałów zgodnie z wymogami technicznymi. (parametry na tym odcinku wału stwarzały stan zagrożenia dla oczyszczalni ścieków i elbląskiej podstrefy Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej).	1.545
6.2.	Przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg – od rzeki Fiszewki do mostu Tysiąclecia w Elblągu (wybudowanie czterech pompowni wód deszczowych, osiem urządzeń podczyszczających, 2,96 km kanalizacji deszczowej i 1,15 km ścianki szczelnej)	Ochrona miasta Elbląg przed sztormowymi i opadowymi powodziami od Zalewu Wiślanego oraz jeziora Druzno.	j.w.	25.344
6.3.	Przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg–Polder Nowe Pole–Zatorze (wybudowanie 6,35 km kanalizacji deszczowej, sześciu urządzeń podczyszczających, przebudowa 1,78 km rowów melioracyjnych i kanału pompowego)	Ochrona miasta Elbląg i przyległych terenów zurbanizowanych przed powodziami od strony Zalewu Wiślanego i rzeki Kumieli.	Zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, głównie od Zalewu Wiślanego i rzeki Kumieli oraz poprawa retencjonowania wód w tym obszarze rzeki.	9.252
6.4.	Monitoring powodziowy – Lokalny System Monitorowania i Wspomagania Reagowania na Zagrożenia Powodziowe	Wspomaganie reagowania służb zarządzania kryzysowego na zagrożenia powodziowe na terenie miasta i gminy Elbląg oraz eksportu danych pomiarowych rzeki Kumieli.	System będzie funkcjonował w oparciu o Elbląski System Informacji Przestrzennej, a jednym z jego podstawowych elementów miał być Moduł Prognozowania Powodzi.	2.323

5.2. Zestawienie składników infrastruktury przeciwpowodziowej na Żuławach administrowanych przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej i zarządy melioracji – według stanu na 31.12.2015 r.

Lp.	Nazwa budowli/urządzenia	Klasa ¹⁸⁸ (dotyczy budowli)	Jednostka miary	Ilość
1	2	3	4	5
1.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku			
1.1.	Kierownice w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej	n/d	szt.	2
1.2.	Budowle regulacyjne (ostrogi) na żuławskim odcinku Wisły	n/d	szt.	1.227
1.3.	Wrota przeciwpowodziowe w Gdańsku – Wrota Żuławskie	II	szt.	1
1.4.	Stopień wodny Przegalina Południowa w Gdańsku	I ¹⁸⁹	szt.	1
1.5.	Stopień wodny Przegalina Północna w Gdańsku (wyłączona z eksploatacji)	I ¹⁹⁰	szt.	1
1.6.	Stopień wodny Kamienna Grodza w Gdańsku	II	szt.	1
1.7.	Stopień wodny Gdańska Głowa w Drewnicy	I ¹⁹¹	szt.	1
1.8.	Stopień wodny Biała Góra w Białej Górze	I ¹⁹²	szt.	1
1.9.	Umocnienia (lewy brzeg) na odcinku ujście Wisły-Przegalina	n/d	szt.	1
1.10.	Port zimowy w Korzeniewie	n/d	szt.	1
1.11.	Pomost z możliwością cumowania lodołamaczy w Świbnie	n/d	szt.	1
1.12.	Nabrzeże z możliwością cumowania lodołamaczy w Sobieszewie	n/d	szt.	1
1.13.	Lodołamacze	n/d	szt.	5 ¹⁹³
2.	Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku			
2.1.	Wały przeciwpowodziowe	I	km	83,3
2.2.	Wały przeciwpowodziowe	II	km	51,1
2.3.	Wały przeciwpowodziowe	III	km	198,0
2.4.	Wały przeciwpowodziowe	IV	km	77,6
2.5.	Wały przeciwpowodziowe	poza klasą	km	4,3
2.6.	Stacje pomp	-	szt.	50
2.7.	Jazy	IV	szt.	4
2.8.	Wrota przeciwsztormowe	n/d	szt.	3
2.9.	Koryta rzek	n/d	km	102,6
2.10.	Koryta kanałów	n/d	km	1.017,3
2.11.	Obszar melioracji szczegółowych	n/d	ha	112.020

¹⁸⁸ W rozumieniu rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 86 poz. 579). Budowle hydrotechniczne zalicza się do jednej z czterech klas ważności I, II, III, IV. Najwyższą klasą ważności jest klasa I.

¹⁸⁹ Dotyczy klasy wrót przeciwpowodziowych.

¹⁹⁰ Por. przypis 189.

¹⁹¹ Por. przypis 189.

¹⁹² Dotyczy klasy wrót przeciwpowodziowych i jazu.

¹⁹³ Jeden czołowy („Tygrys”), trzy liniowe („Orka”, „Rekin”, „Foka”) i jeden pomocniczy („Żbik”).

Lp.	Nazwa budowli/urządzenia	Klasa ¹⁸⁸ (dotyczy budowli)	Jednostka miary	Ilość
1	2	3	4	5
3.	Żułowski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu			
3.1.	Wały przeciwpowodziowe	II	km	15,9
3.2.	Wały przeciwpowodziowe	III	km	240,1
3.3.	Wały przeciwpowodziowe	II/III	km	3,086
3.4.	Wały przeciwpowodziowe	IV	km	72,6
3.5.	Wały przeciwpowodziowe	poza klasą	km	29,2
3.6.	Stacje pomp	-	szt.	52
3.7.	Jazy	IV	szt.	3
3.8.	Przegroda dolna rzeki Fiszewki	II	szt.	1
3.9.	Koryta rzek ¹⁹⁴	n/d	km	540,3
3.10.	Koryta kanałów ¹⁹⁵	n/d	km	407,2
3.11.	Rowy szczegółowe ¹⁹⁶	n/d	km	3.508,8

¹⁹⁴ Dane według stanu na 31.12.2014 r.

¹⁹⁵ Por. przypis 194.

¹⁹⁶ Por. przypis 194.

5.3. Wykaz skontrolowanych jednostek, ich kierowników oraz kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

Lp.	Podmiot	Imię i nazwisko oraz funkcja kierownika jednostki kontrolowanej	Kontrolna jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1	2	3	4
1.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku	Stanisław Otremba, p.o. Dyrektora – od 09.12.2015 r. Halina Czarnecka, Dyrektor – do 08.12.2015 r.	Delegatura w Gdańsku
2.	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku	Mariusz Nierebiński, Dyrektor	
3.	Żułowski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu	Józef Osesek, p.o. Dyrektora – od 01.07.2015 r. Bogdan Szymanowski, Dyrektor – do 30.06.2015 r.	
4.	Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska w Gdańsku (miasto Gdańsk)	Włodzimierz Bartosiewicz, Dyrektor	
5.	Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim (powiat gdański)	Stefan Skonieczny, Starosta – od 22.12.2014 r. Cezary Bieniasz-Krzywiec, Starosta – do 21.12.2014 r.	
6.	Urząd Miejski w Elblągu (miasto Elbląg)	Witold Wróblewski, Prezydent – od 05.12.2014 r. Jerzy Wilk, Prezydent – od 12.07.2013 r. do 05.12.2014 r. Marek Bojarski, pełniący funkcje organów Miasta Elbląg – od 30.04.2013 r. ¹⁹⁷ do 12.07.2013 r. Grzegorz Nowaczyk, Prezydent – od 09.12.2010 r. do 16.04.2013 r. Henryk Słonina, Prezydent – do 09.12.2010 r.	Delegatura w Olsztynie

¹⁹⁷ W okresie od 16 do 30.04.2013 r. stanowisko Prezydenta Miasta Elbląga nie było obsadzone, a ponadto żaden inny pracownik Urzędu Miejskiego w Elblągu nie wykonywał obowiązków kierownika tej jednostki.

5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.).
2. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. U. UE L 288 z 06.11.2007, str. 27).
3. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32 poz. 159, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 850, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486).
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 333, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 1403).
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 86 poz. 579).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1686).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej (Dz. U. Nr 50 poz. 427, ze zm.) – uchylone z dniem 24 lutego 2014 r.
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20 poz. 103) – uchylone z dniem 24 stycznia 2014 r.
20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115 poz. 781, ze zm.) – uchylone z dniem 8 lutego 2010 r.

21. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).
22. Zarządzenie Nr 37 Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2013 r. w sprawie nadania statutu Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej w Gdańsku (Dz. Urz. MŚ poz. 47).
23. Zarządzenie Nr 86 Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej w Gdańsku (Dz. Urz. MŚ z 2007 r. Nr 2 poz. 21, ze zm.) – uchylone z dniem 26 lipca 2013 r.
24. Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego *Castor fiber* (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4442).
25. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84).

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Środowiska
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Minister Środowiska
13. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
14. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
15. Wojewodowie Pomorski i Warmińsko-Mazurski
16. Marszałkowie Województw Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego
17. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku
18. Starostowie powiatów, prezydenci miast oraz burmistrzowie i wójtowie gmin położonych na Żuławach (wersja elektroniczna)