



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.015.01.2015  
P/15/070

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku  
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk  
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05  
[lgd@nik.gov.pl](mailto:lgd@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Numer i tytuł kontroli              | P/15/070 „Ochrona przeciwpowodziowa Żuław”  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Gdańsku   |
| Kontrolerzy                         | 1. Anna Struzik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97001 z dnia 5.11.2015 r.<br>2. Milena Szymańska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97002 z dnia 5.11.2015 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-4) |
| Jednostka kontrolowana              | Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku, ul. Rogaczewskiego 9/19, 80-804 Gdańsk (dalej: „RZGW”)   |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Stanisław Otremba, p.o. Dyrektora RZGW (od 9 grudnia 2015 r.), dalej: „Dyrektor RZGW”<br><br>Od 1 kwietnia 2008 r. do 8 grudnia 2015 r. Dyrektorem RZGW była Halina Czarnaiecka <sup>1</sup> .<br><br>(dowód: akta kontroli str. 5-6)                                     |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Wykonane w ramach I etapu Programu Żuławskiego<sup>2</sup> zadania zwiększyły skuteczność bezpieczeństwa przeciwpowodziowego Żuław. Przede wszystkim, w efekcie przebudowy ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej, uzyskano poprawę warunków przepływu wód rzeki i stworzono dogodne warunki do odprowadzania rumowiska transportowanego Wisłą do Zatoki i kształtowania stożka usypowego. Poprawiło to również warunki operowania lodołamaczy na wodach Wisły, w celu prowadzenia akcji lodołamania i miało korzystne znaczenie dla odpływu do Bałtyku pokruszonego lodu. Założone w umowie o dofinansowanie Projektu<sup>3</sup> wskaźniki produktu i rezultatu zostały w pełni osiągnięte, a zadania zostały zrealizowane terminowo.

Istotnym elementem wpływającym na zwiększenie bezpieczeństwa Żuław było również stworzenie Systemu Monitoringu Ryzyka Powodziowego, który umożliwia m.in. bieżące śledzenie stanów wody oraz zlodzenia Wisły.

RZGW prawidłowo planował do realizacji w latach 2009-2015 przedsięwzięcia dotyczące ochrony przeciwpowodziowej Żuław, uwzględniając przy tym wyniki analiz przyczyn historycznych powodzi<sup>4</sup>, które wykorzystywał przy sporządzaniu programów (w tym Programu Żuławskiego) i innych opracowań dotyczących działań mających na celu zwiększenie skuteczności ochrony delty Wisły przed powodzią.

<sup>1</sup> Określana dalej: „Była Dyrektor RZGW”.

<sup>2</sup> Program „Kompleksowe Zabezpieczenie Przeciwpowodziowe Żuław do Roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015), zwany „Programem Żuławskim – 2030” (dalej: Program Żuławski).

<sup>3</sup> Projekt „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku nr POIS.03.01.00-00-008/11” w ramach działania 3.1. Retencjonowanie wody i zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego priorytetu III Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (dalej: Projekt).

<sup>4</sup> Występujących w latach 1813-2012.

Przyjęte do wykonania w ramach I etapu Programu Żuławskiego zadania odpowiadały faktycznym zagrożeniom.

Uwzględniając posiadane środki finansowe, zalecenia wynikające z kontroli budowy przeciwpowodziowych oraz powyższych dokumentów, RZGW rzetelnie planował realizację zadań inwestycyjnych, remontowych i utrzymaniowych własnych budowli przeciwpowodziowych. Zapewnił gotowość do prowadzenia akcji lodołamania, w szczególności poprzez nabycie pięciu lodołamaczy, co pozwala efektywniej zarządzać ich pracą w sytuacjach zlodzenia wód Wisły. Same akcje lodołamania były przeprowadzane skutecznie.

Z wyjątkiem ostróg na żuławskim odcinku Wisły, budowle przeciwpowodziowe RZGW poddawane były wymaganym kontrolom ich stanu technicznego, przez osoby o odpowiednich uprawnieniach i w wymaganych terminach.

RZGW koordynował działania związane z ochroną przeciwpowodziową Żuław. Współpracował w tym zakresie z organami administracji rządowej i samorządowej.

Przyjęte przez RZGW, jako Jednostkę Zarządzającą Programem Żuławskim<sup>5</sup> (dalej: JZPŻ), mechanizmy monitorowania realizacji I etapu Programu umożliwiały dokonywanie okresowych analiz działań podejmowanych przez podmioty zaangażowane w realizację Programu, a także ocen ich efektów, mimo niepowołania przez byłą Dyrektora RZGW Komisji Monitorującej (wbrew wymogowi określone w § 3 ust. 2 umowy w sprawie realizacji I Etapu Programu Żuławskiego<sup>6</sup>; dalej: Umowa) oraz niepotwierdzenia przez JZPŻ, zgodności z Programem Żuławskim zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w ramach projektów pozostałych podmiotów (naruszenie § 5 pkt 1 tej Umowy).

Stwierdzono błędne klasyfikowanie i ewidencjonowanie niektórych wydatków ponoszonych na wykonanie zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego oraz nieprowadzenie dla kierownicy wschodniej i zachodniej w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej książki obiektu budowlanego.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Planowanie zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław**

Opis stanu  
faktycznego

RZGW działał na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>7</sup> (dalej: „Prawo wodne”), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych<sup>8</sup> oraz Zarządzenia Nr 37 Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2013 r. w sprawie nadania statutu Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej w Gdańsku<sup>9</sup>.

1.1. RZGW dysponował danymi dotyczącymi historycznych powodzi na Żuławach (występujących w latach 1813-2012), obejmującymi rok powodzi, ich rodzaj i przyczyny, a także miejsca, a w odniesieniu do powodzi opadowych z lat 2001 i 2010 również rodzaj i szacunkowe rozmiary strat w infrastrukturze zarządzanej przez RZGW (łącznie 59.826 tys. zł) oraz kwoty środków publicznych na usuwanie skutków powodzi i ich źródeł (łącznie 59.826 tys. zł, z tego 2.818 tys. zł (5%) zostało

<sup>5</sup> Komórka organizacyjna RZGW utworzona na mocy postanowień zarządzenia nr 15/2010 Dyrektora RZGW z dnia 5 lutego 2010 r. w sprawie zmian w regulaminie organizacyjnym Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 126, poz. 878 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. Urz. Ministra Środowiska z 2013 r., poz. 47.

sfinansowane ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego, 6.133 tys. zł (10%) z budżetu państwa, a 50.876 tys. zł (85%) ze środków finansowych POIS 2007-2013<sup>10</sup>). Dane dotyczące źródeł i przyczyn powodzi były przedmiotem analiz w wykonanych m.in. na potrzeby projektowania działań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej programach, opracowaniach i koncepcjach, opisanych w pkt. 1.2 i 1.4 niniejszego wystąpienia.

RZGW nie prowadził ewidencji szkód powodziowych dla innej infrastruktury, niż pozostająca w zarządzie właścicielskim RZGW, nie dysponował również danymi dotyczącymi powierzchni zalanych terenów, liczby oraz szacunkowej wielkości strat w gospodarstwach domowych oraz infrastrukturze komunalnej poszkodowanych w wyniku powodzi historycznych.

Dyrektor RZGW wskazał, że RZGW nie był zobligowany przepisami prawa do gromadzenia tego typu danych, a ponadto nie byłyby one przydatne do działalności statutowej jednostki.

Była Dyrektor RZGW wyjaśniła, że zgodnie z dyspozycją art. 92 ust. 4a Prawa wodnego, RZGW gromadziło, przetwarzało i udostępniało informacje dla potrzeb planowania przestrzennego oraz centrów zarządzania ryzykiem powodziowym, które to zadanie realizowano poprzez dokumenty planistyczne z zakresu zarządzania ryzykiem powodziowym. Obejmowały one wykonane w latach 2003-2005 w zakresie wyznaczenia obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią od strony m.in. rzek Martwa Wisła, Motława, Radunia, Wisła, Liwa, Wąska, Elbląg-Dzierzgoń, studia ochrony przeciwpowodziowej, a po wejściu w życie ustawy zmieniającej Prawo wodne<sup>11</sup> implementującej założenia Dyrektywy Powodziowej<sup>12</sup>, również wstępną ocenę ryzyka powodziowego (zawierającą m.in. mapy znaczących powodzi historycznych oraz obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi), mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego (przedstawiające m.in. obszary o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi oraz narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego lub przeciwsztormowego – w przypadku map zagrożenia, a także skutki powodzi prawdopodobnych uwzględniające wartości potencjalnych strat powodziowych oraz przedstawiające obiekty narażone na zalanie w przypadku wystąpienia powodzi – w przypadku map ryzyka powodziowego) oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym (dalej: „PZRP”).

(dowód: akta kontroli str. 196-211)

**1.2.** Była Dyrektor RZGW wyjaśniła, że z uwagi na specyficzny charakter Żuław i Delt Wisły, których istnienie uzależnione jest od sprawnego funkcjonowania systemu odwadniającego (tj. obiektów hydrotechnicznych), RZGW prowadził analizy zarówno w zakresie źródeł i przyczyn powodzi, które wystąpiły na Żuławach, jak i skuteczności stosowanych metod ochrony przeciwpowodziowej (przy czym analiza skuteczności prowadzona była wielopłaszczyznowo, m.in. poprzez dokonywane przeglądy techniczne urządzeń wodnych oraz ocenę stanu technicznego infrastruktury przeciwpowodziowej w dokumentach stanowiących podstawę planowania ochrony przeciwpowodziowej). Ich wyniki zawarto m.in. w opracowaniach i programach, w których przedstawiono efekty rozpoznania zagrożeń powodziowych, oceny stanu technicznego i stopnia zabezpieczenia przed powodzią, a także proponowane metody ograniczania tego zagrożenia, m.in. w:

<sup>10</sup> POIS – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159).

<sup>12</sup> 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 6 listopada 2007 r.

- Programie Żuławskim z 2010 r. – programem objęto obszar całych Żuław, a także Nizin Walichnowskiej, Opaleńskiej i Kwidzyńskiej; w programie przeprowadzono w szczególności analizę stanu zagrożenia i ryzyka powodziowego na Żuławach (obejmującą m.in. kierunki, czynniki oraz zasięg zagrożeń, charakterystykę typów zagrożeń), powodzi historycznych (obejmującą m.in. liczbę lat, w których wystąpiły przerwania wałów przeciwpowodziowych, miejsce 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<sup>13</sup>,
- „Koncepcji ochrony przed wodami powodziowymi dolnego odcinka Wisły od Włocławka do jej ujścia do Zatoki Gdańskiej” z 2014 r. – zakresem opracowania objęto obszar dolnego ujścia Wisły od Włocławka do jej ujścia do Zatoki Gdańskiej; w opracowaniu przeprowadzono m.in. analizę historycznych danych dotyczących powodzi oraz działań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej na obszarze objętym koncepcją, ocenę stanu infrastruktury przeciwpowodziowej oraz identyfikację kluczowych problemów związanych z ochroną przeciwpowodziową na Dolnej Wiśle<sup>14</sup>,
- „Koncepcji ochrony przeciwpowodziowej Nowego Dworu Gdańskiego” z 2015 r. – zakres opracowania obejmował stan ochrony przed powodzią miasta Nowy Dwór Gdański z uwzględnieniem wpływu proponowanych rozwiązań na zagrożenie pozostałej części Żuław; w opracowaniu zawarto m.in. charakterystykę rodzajów i źródeł zagrożeń powodziowych miasta, wyniki przeprowadzonej inwentaryzacji infrastruktury przeciwpowodziowej rzeki Tugi w obszarze miasta oraz obiektów, mających wpływ na zwiększenie zagrożenia powodziowego (np. mostów)<sup>15</sup>,
- Koncepcji ochrony przed wystąpieniem powodzi wewnątrz polderów Żuławskich<sup>16</sup> z 2014 r. – analizą objęto obszar ok 2.150 km<sup>2</sup>, w całości znajdujący się w zlewniach zarządzanych przez RZGW, w tym Żuławy Gdańskie, Wielkie i Elbląskie; w opracowaniu m.in. dokonano analizy zagrożeń i ryzyka powodziowego, w tym zidentyfikowano i określono zagrożenie od tzw. powodzi wewnątrzpolderowej, a także przeprowadzono ocenę stanu infrastruktury wodnomelioracyjnej<sup>17</sup>.

RZGW konsultował, pokonując trudności wynikające m.in. z rozproszenia kompetencji w zakresie inwestycji i utrzymania mienia Skarbu Państwa – budowl i urządzeń przeciwpowodziowych pomiędzy regionalne zarządy gospodarki wodnej a marszałków województw, projekty zleczanych opracowań planistycznych dla obszaru Żuław z jednostkami odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpowodziową, tj. Zarządem Melioracji i Urzędzeń Wolnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Żuławskim Zarządem Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Elblągu, a ponadto z Urzędem Miejskim w Gdańsku, Urzędem Miejskim w Elblągu i Urzędem Miejskim w Nowym Dworze Gdańskim.

<sup>13</sup> Program Żuławski, s. 54-72.

<sup>14</sup> „Koncepcja ochrony przed wodami powodziowymi dolnego odcinka Wisły od Włocławka do jej ujścia do Zatoki Gdańskiej” z 2014 r., s. 29-34, 53-102.

<sup>15</sup> „Koncepcja ochrony przeciwpowodziowej Nowego Dworu Gdańskiego” z 2015 r., Etap I. Analiza stanu ochrony przed powodzią miasta Nowy Dwór Gdański, s. 12-30, Etap II. Opis problemów i wyznaczenie obszarów problemowych w graniach Nowego Dworu Gdańskiego, s. 3-24.

<sup>16</sup> „Analiza zagrożenia i ryzyka powodziowego wewnątrzpolderowego na Żuławach z określeniem rekomendowanych działań zapobiegawczych. Koncepcja ochrony przed wystąpieniem powodzi wewnątrz polderów Żuławskich”, 2014.

<sup>17</sup> Koncepcja ochrony przed wystąpieniem powodzi wewnątrz polderów Żuławskich<sup>17</sup> z 2014 r., część 1, s. 32-44, część 2, s. 8-22,

Ponadto, do tworzenia opracowań i programów w powyższym zakresie angażowano ekspertów m.in. z Żuławskiego Ośrodka Badawczego w Elblągu Instytutu Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 198-204, 212-225, 267-1097)

**1.3.** W celu zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej Żuław w badanym okresie RZGW wykorzystał łącznie 15 różnych opracowań, analiz, programów, koncepcji z lat 1999-2015<sup>19</sup>, w tym dziewięć wykonanych na jego zlecenie (wydano łącznie 3.355 tys. zł). Koncepcje, analizy, programy, o których mowa wyżej, RZGW wykorzystywał m.in. do planowania i realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej Żuław, a także do opracowania rekomendacji do PZRP dla regionu wodnego Dolnej Wisły, w szczególności:

- „Kompleksowy regionalny program ochrony przeciwpowodziowej doliny rzeki Wisły (Żuławy Gdańskie i Żuławy 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: „KPP”) oraz Programu Żuławskiego, a ponadto przyjęto do realizacji zalecane w nich zadania pozostające w kompetencjach RZGW, m.in.: renowacji ostróg (2000-2002, 2004, 2015), zapewnienia drożności ujścia Wisły poprzez modernizację obu kierownic (2011-2015), opracowania hydrologicznego systemu ochrony od powodzi i zatopienia części depresyjnej miasta Gdańska (2002-2004), zalecane w „Kompleksowym regionalnym programie ochrony przeciwpowodziowej doliny rzeki Wisły (Żuławy Gdańskie i Żuławy Wielkie) od ujścia do km rzeki 845+000 ze szczególnym uwzględnieniem miasta Gdańska” z 1999 r. oraz regulacji cieków – rzeki: Dzierżgoń, Wąska, Tyna Górna, zalecanej w „Kompleksowym regionalnym programie ochrony przeciwpowodziowej Żuław Elbląskich i nizinno-depresyjnej części Elbląga” z 2001 r.,
- przyjęto do realizacji pozostające w kompetencjach RZGW zadania, m.in. modernizacji koryta rzeki Liwy (2002-2006) oraz węzła w Białej Górze (2003-2006), zalecane w „Koncepcji programu ochrony obszaru Niziny Kwidzińskiej od powodzi wewnętrznych roztopowych i opadowych” z 2001 r., a także przeprowadzenia prac regulacyjnych w przekroju koryta rzeki Motławy (2003-2006), zalecane w „Modelu rozrządu wód węzła gdańskiego dla zabezpieczenia przeciwpowodziowego zlewni rzeki Martwej Wisły (Żuławy Gdańskie i miasto Gdańsk)” z 2003 r.,

<sup>18</sup> Aktualnie Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w Falentach.

<sup>19</sup> „Kompleksowy regionalny program ochrony przeciwpowodziowej doliny rzeki Wisły (Żuławy Gdańskie i Żuławy Wielkie) od ujścia do km rzeki 845+000 ze szczególnym uwzględnieniem miasta Gdańska” z 1999 r. (opracowany na zlecenie RZGW), „Kompleksowy regionalny program ochrony przeciwpowodziowej Żuław Elbląskich i nizinno-depresyjnej części Elbląga” z 2001 r. (opracowany na zlecenie RZGW), „Koncepcja programu ochrony obszaru Niziny Kwidzińskiej od powodzi wewnętrznych roztopowych i opadowych z 2001 r. (opracowana na zlecenie RZGW), „Program poprawy podstawowego systemu ochrony przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych w latach 2003-2010” z 2002 r., „Program inwestycyjny. Zabezpieczenie przeciwpowodziowe miasta Gdańska od wód ze zlewni Kanału Raduni” z 2002 r., „Model rozrządu wód węzła gdańskiego dla zabezpieczenia przeciwpowodziowego zlewni rzeki Martwej Wisły (Żuławy Gdańskie i miasto Gdańsk)” z 2003 r. (opracowany na zlecenie RZGW), „Program dla Żuław” Województwa Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego z 2005 r., „Program Rewitalizacji Gospodarczej Obszaru Delt Wisły i Zalewu Wiślanego” z 2006 r., „Koncepcja programowo-przestrzenna „Kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław – Etap I” wraz z dokumentacją środowiskową z 2008 r. (w tym Raport oddziaływania na środowisko), „Koreferat do Koncepcji programowo-przestrzennej kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław” z 2008 r., Program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)” zwany „Programem Żuławskim – 2030” z 2010 r. (opracowany na zlecenie RZGW), 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. (opracowany na zlecenie RZGW), „Koncepcja ochrony przeciwpowodziowej Nowego Dworu Gdańskiego” z 2015 r. (opracowana na zlecenie RZGW), „Analiza zagrożenia i ryzyka powodziowego wewnątrzpolderowego na Żuławach z określeniem rekomendowanych działań zapobiegawczych” z 2015 r. (opracowana na zlecenie RZGW), „Koncepcja ochrony przed wodami powodziowymi dolnego odcinka Wisły od Włocławka do jej ujścia do Zatoki Gdańskiej” z 2014 r. (opracowana na zlecenie RZGW).

- zrealizowano zadania zaplanowane w ramach I etapu Programu Żuławskiego,
- 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 PZRP dla regionu wodnego Dolnej Wisły.

W zależności od zakresu przedmiotowego, opracowania obejmowały część regionu lub całe Żuławy i na etapie opracowania były konsultowane z jednostkami odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpowodziową (m.in. wskazanymi w pkt. 1.2 wystąpienia).

Nie przyjęto do realizacji zalecanego w „Kompleksowym regionalnym programie ochrony przeciwpowodziowej Żuław Elbląskich i nizinno- depresyjnej części Elbląga” z 2001 r. zadania polegającego na wyposażeniu w wodowskazy pomiarowe rzek Dzierżoń, Wąska i Tyna z uwagi na posiadanie wodowskazów na tych rzekach i monitorowanie stanu wód przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (dalej: „IMGW”).

(dowód: akta kontroli str. 212-231, 267-1113)

**1.4.** W planowaniu zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław w badanym okresie RZGW wykorzystał m.in. opracowane na swoje zlecenie:

- „Kompleksowy regionalny program ochrony przeciwpowodziowej doliny rzeki Wisły (Żuławy Gdańskie i Żuławy 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 (Żuławy Gdańskie i miasto Gdańsk)” z 2003 r.,
- Program Żuławski (I i II etap) oraz trzy koncepcje, wskazane w pkt. 1.2.

(dowód: akta kontroli str. 217-225)

**1.4.1.** „Kompleksowy regionalny program ochrony przeciwpowodziowej doliny rzeki Wisły (Żuławy Gdańskie i Żuławy Wielkie) od ujścia do km rzeki 845+000 ze szczególnym uwzględnieniem miasta Gdańska” obejmował przedsięwzięcia i zadania, których realizacja miała zapewnić osiągnięcie wymaganych stopni zabezpieczenia Żuław Gdańskich i Wielkich, Nizin Kwidzyńskiej, Walichnowskiej i Opaleńskiej oraz miasta Gdańska. Opracowaniem objęto koryto dolnej Wisły na odcinku od miejscowości Wielki Wełcz do ujścia, Żuławy Gdańskie (lewostronne), Żuławy Wielkie (prawostronne), na prawym brzegu Nizinę Kwidzyńską, na lewym brzegu Nizinę Opaleńską i Nizinę Walichnowską. Głównym celem programu było wskazanie niezbędnych działań: inwestycyjnych i techniczno-organizacyjnych, mających wpływ na poprawę zabezpieczenia przeciwpowodziowego. W przypadku wałów wiślanych wyróżniono trzy grupy zadań o różnym stopniu pilności: 1 – modernizacja i renowacja wałów, 2 – badania geotechniczne wałów, 3 – zasypanie obniżeń i oczek wodnych. Zalecone do realizacji zadania dotyczące m.in. odbudowy budowli regulacyjnych na Wiśle, zapewnienia drożności ujścia Wisły<sup>20</sup> oraz utrzymania i usprawnienia prowadzenia akcji lodołamania przyjęte zostały do realizacji w ramach Programu Żuławskiego (I i II etap). Planowane efekty realizacji

<sup>20</sup> Odbudowa wschodniego falochronu na końcowym odcinku o długości 250 m, przedłużenie falochronu wschodniego o 550 m i zachodniego o 210 m.

programu obejmowały poprawę bezpieczeństwa wałów wiślanych, zmniejszenie zagrożeń powodziowych, zwiększenie bezpieczeństwa polderów i sekcji polderowych oraz zapewnienie kompleksowego podejścia do zagadnień ochrony przeciwpowodziowej.

(dowód: akta kontroli str. 217-225, 267-335)

**1.4.2.** Zakresem „Kompleksowego regionalnego programu ochrony przeciwpowodziowej Żuław Elbląskich i nizinno- depresyjnej części Elbląga” z 2001 r. objęto Żuławy Elbląskie i nizinno-depresyjną część Elbląga, których powierzchnia wynosi 48.130 ha i obejmuje 36.160 ha powierzchni odwadnianej mechanicznie przez pompownie oraz 11.970 ha obszarów odwadnianych grawitacyjnie. Celem programu było opracowanie jednolitego systemu ochrony przed powodzią Żuław Elbląskich, położonych w granicach administracyjnych dwóch województw. Zadania inwestycyjne oszacowano pod kątem wysokości niezbędnych nakładów finansowych (łącznie nakłady finansowe na realizację zadań programu wyniosły 130.500 tys. zł) oraz wg kryteriów stopnia ważności oraz stopnia pilności<sup>21</sup>. W programie zaplanowano 14 grup zadań (elementów programu ochrony przeciwpowodziowej Żuław Elbląskich, w tym 35 zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych obwałowań, 49 dotyczących pompowni odwadniających oraz 27 zadań na rzekach i ważniejszych budowlach regulacyjnych) oraz dwie grupy zadań – elementów programu ochrony przeciwpowodziowej nizinno-depresyjnej części Elbląga. Planowane efekty realizacji programu obejmowały zaproponowanie zespołu działań do realizacji w obrębie głównych metod ochrony przeciwpowodziowej, obejmujących bezpieczne odprowadzenie wód wielkich, zmniejszenie fali powodziowej, zagospodarowanie obszarów polderowych oraz rozwiązania organizacyjno-prawne.

(dowód: akta kontroli str. 217-225, 336-393)

**1.4.3.** Opracowanie „Koncepcji programu ochrony obszaru Niziny Kwidzyńskiej od powodzi wewnętrznych roztopowych i opadowych” z 2001 r. miało na celu określenie parametrów odpływu rzecznej rzeki Liwy w profilu ujściowym do Nogatu, dokonanie oceny uwarunkowań i możliwości odprowadzenia wód powodziowych do rzeki Liwy grawitacyjnie poprzez rzekę Nogat oraz z uwzględnieniem możliwości przerzutu części wód do Wisły oraz oceny wpływu obniżenia rzędnej piętrzenia na dolnym stanowisku węzła w Białej Górze na poprawę odprowadzenia wód powodziowych ze zlewni rzeki Liwy. Koncepcją objęto obszar Niziny Kwidzyńskiej, stanowiącej część (203,7 km<sup>2</sup>) zlewni Liwy (990,8 km<sup>2</sup>). Rekomendowano trzyetapowe usprawnienie odwodnienia Niziny Kwidzyńskiej:

- w pierwszym etapie zaplanowano przeprowadzenie modernizacji koryta Liwy na odcinku od ujścia w Białej Górze do ujścia Kanału Palemona (25+650),
- w drugim etapie – modernizację węzła w Białej Górze wraz z badaniem gospodarczo-ekologicznych skutków obniżenia wody w Nogacie,
- w trzecim etapie – polderyzację wskazanych obszarów Niziny Kwidzyńskiej.

W efekcie, realizacja programu miała zapewnić sprawne odwodnienie Niziny Kwidzyńskiej. Nie dokonano oszacowania wartości postulowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 217-225, 394-403)

**1.4.4.** „Model rozrządu wód węzła gdańskiego dla zabezpieczenia przeciwpowodziowego zlewni rzeki Martwej Wisły (Żuławy Gdańskie i miasto Gdańsk)” z 2003 r. stanowił opracowanie, którego celem było przedstawienie

<sup>21</sup> Jako kryteria przyjęto ważność (wynikającą z oceny skali i znaczenia urządzeń w systemie przeciwpowodziowym analizowanego obszaru – wyszczególniono urządzenia I, II i III-planowe) oraz pilność (wynikającą z oceny stanu technicznego i niezbędności odbudowy lub modernizacji; przyjęto trójstopniową skalę pilności: 1 – do roku 2003, 2 – do roku 2006, 3 – do roku 2010).



zaleceń dotyczących niezbędnych inwestycji i systemu sterowania przepływem powodziowym w Gdańskim Węźle Wodnym (dalej: „GWW”) oraz propozycji niezbędnego monitoringu hydrologiczno-meteorologicznego. Zaproponowano dwa warianty perspektywicznych zabezpieczeń przeciwpowodziowych. Wartość poszczególnych wariantów oszacowano łącznie odpowiednio na poziomie 324.520 tys. zł i 683.120 tys. zł. Realizacja zaproponowanych działań miała przynieść poprawę zabezpieczenia przeciwpowodziowego dorzecza Martwej Wisły obejmującego zlewnię Motławy, Raduni, Kanału Raduni i innych mniejszych cieków, ze szczególnym uwzględnieniem Żuław Gdańskich i miasta Gdańska.

(dowód: akta kontroli str. 217-225, 404-486)

**1.4.5.** W ramach Programu Żuławskiego, w I etapie (obejmującym lata 2009-2015) przewidziano i przyjęto do realizacji przez RZGW sześć zadań, w tym jedno rezerwowe: przebudowa ujścia Wisły, odbudowa ostróg na rzece Wiśle, trzy zadania polegające na przebudowie odpowiednio koryt rzek: Motława, Wąska i Dzierzgoń (zadanie rezerwowe) oraz system monitoringu ryzyka powodziowego (dalej: „SMORP”). Szacowane koszty realizacji ww. zadań wynosiły łącznie 86.851 tys. zł (w tym 7.350 tys. zł szacowany koszt zadania rezerwowego) i stanowiły 14,3 % łącznych szacowanych kosztów zadań inwestycyjnych I etapu Programu Żuławskiego<sup>22</sup>. Źródła ich finansowania obejmowały środki europejskie<sup>23</sup> i budżet państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1114-1121)

Zadania przewidziane do realizacji w ramach I etapu Programu Żuławskiego zostały poddane m.in. analizie wielokryterialnej (w ramach KPP), którą objęto wyłącznie zadania zgodne z celami POiŚ 2007-2013. Zadania oceniono wg dziewięciu kryteriów<sup>24</sup>, z których najważniejszymi były: wpływ zadania na bezpieczeństwo przeciwpowodziowe ścisłego terytorium Żuław oraz efektywność danej inwestycji w odniesieniu do zwiększenia stopnia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego (wagi obydwu kryteriów określono na poziomie 30%). Za drugorzędne uznano kryteria związane z wykupem gruntu i przygotowaniem inwestycji (wagi kryteriów ustalono na poziomie 0%). Nie oceniano zadań wg kryterium pilności. Dobór kryteriów oraz ich wag uwzględniał zalecenia zawarte w Koreferacie do koncepcji programowo-przestrzennej<sup>25</sup> z 2008 r. Ostateczna lista zadań proponowanych do realizacji w ramach I etapu Programu Żuławskiego w KPP obejmowała 43 zadania inwestycyjne<sup>26</sup> oraz zadanie pn. „Monitoring”, z których wszystkie zostały ujęte

<sup>22</sup> Program Żuławski, załącznik nr 1.

<sup>23</sup> Z POiŚ 2007-2013.

<sup>24</sup> Potencjalny zasięg powodzi lub podtopienia w przypadku zaniechania dane inwestycji, relatywna liczba osób będących w zasięgu oddziaływania, częstotliwość występowania sytuacji grożącej powodzią w przypadku zaniechania danej inwestycji, wpływ zadania na bezpieczeństwo przeciwpowodziowe ścisłego terytorium Żuław, efektywność, stopień przygotowania inwestycji, konieczność wykupu gruntów, zgodność z celami POiŚ 2007-2013, potencjalne ograniczenia możliwości realizacji inwestycji w odniesieniu do obowiązujących przepisów ochrony środowiska.

<sup>25</sup> Koreferat do koncepcji programowo-przestrzennej przedsięwzięcia „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław” z 2008 r., opracowanie wykonane na zlecenie Samorządu Województwa Pomorskiego.

<sup>26</sup> Spośród tych zadań trzy dotyczyły obszaru problemowego Gdańskiego Węzła Wodnego (A01.1 Przebudowa wału Kanału Raduni na terenie Gdańska, A01.2 Przebudowa wału Kanału Raduni na terenie Pruszcza Gdańskiego, A44 Przebudowa koryta rzeki Motława), osiem stanowiły działania służące ochronie przed zagrożeniami od strony Wisły (B02 Przebudowa ujścia Wisły, B03.a Odbudowa ostróg na rzece Wiśle, B04 Rzeka Wisła odbudowa lewego wału przeciwpowodziowego na odcinku Giemlice-Leszki, B05 Rzeka Wisła odbudowa lewego wału przeciwpowodziowego na odcinku Leszki-Kieźmark, B06 Rzeka Wisła odbudowa lewego brzegu przeciwpowodziowego na odcinku Kieźmark – Przegalina, B07 Rzeka Wisła odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego na odcinku Czerwone Budy – Drewnica, B08 Rzeka Wisła odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego na odcinku Czerwone Budy – Palczewo, B11 Rzeka Wisła odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego na odcinku Lisewo - Palczewo), cztery – działania służące ochronie przed zagrożeniami od strony Zalewu Wiślanego (C01 Przebudowa wałów rzeki Elbląg – od miasta do Babicy, C02.a Przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg – rejon od rzeki Fiszewki, C02.b Przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg – Polder Nowe Pole – Zatorze, C04 Przebudowa wałów czołowych Jeziora Drużno) i pozostałe (28) – obejmowały działania ochrony wewnętrznego terytorium Żuław Gdańskich (DG04-DG14 Przebudowa stacji pomp: nr 33 Woolawy, nr 15 Cedry Wielkie, nr 9 Dziewięć Włók, nr 36 Trutnowy, nr 17 Cedry Małe, nr 39 Suchy Dąb, nr 37 Błotnik, nr 19 Trzcino, nr 11 Wiślinka, nr 18 Trzcino, DW01 Rzeka Tuga – odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego, DW04, 05 i 07 Przebudowa stacji pomp: nr 6W Grochowo, Wybicko, nr 80W Stara Wisła, DE09

wśród zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w ramach I etapu Programu Żuławskiego<sup>27</sup>.

Zastępca Dyrektora RZGW ds. technicznych i inwestycji<sup>28</sup> wyjaśnił m.in., że analiza wielokryterialna była jednym z elementów oceny i wyboru zadań do realizacji w I etapie Programu Żuławskiego. Na ostateczny ich wybór miały wpływ takie czynniki, jak możliwy poziom finansowania Programu, aspekty instytucjonalne (jednostki realizujące zadania oraz mające wpływ na dobór zadań: Ministerstwo Środowiska, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dalej: „NFOŚiGW”), 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, oraz z wykupami gruntów, a także przyjęte w Programie założenie odnośnie realizacji w ramach I etapu zadań polegających na przebudowie i modernizacji istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej. W konsekwencji powyższego, na liście zadań do I etapu Programu Żuławskiego nie ujęto wysoko ocenionych w analizie wielokryterialnej zadań, m.in. zakupu lodolamaczy, przebudowy prawego wału Oplywu Motławy, regulacji ciekłu Tuga – Duża Święta i ciekłu Tuga.

Listą rezerwową KPP objęto dziewięć zadań inwestycyjnych (z tego jedno spośród działań z obszaru problemowego Gdańskiego Węzła Wodnego, dwa działania służące ochronie przed zagrożeniami od strony Zalewu Wiślanego i pozostałe z grupy działań ochrony wewnętrznego terytorium Żuław Gdańskich), z których pięć implementowano na listę rezerwową I etapu Programu Żuławskiego<sup>29</sup>. W liście rezerwowej zadań inwestycyjnych I etapu Programu Żuławskiego nie znalazły się zadania A56 – przebudowa prawego wału oplywu Motławy oraz trzy zadania polegające na przebudowie pompowni: DG17 – Rudniki, DG18 – Płonia i DG19 – Olszynka II, jako związane ze zmianą zagospodarowania przestrzennego na polderach, tj. objęciem zabudową miejską terenów wykorzystywanych dotychczas jako rolnicze, co było ściśle powiązane z przebudową/dostosowaniem systemu wodno-melioracyjnego polderów (rowy, kanały), tak aby w nowym zmienionym układzie „obiegu wody” na polderze, mogły one efektywnie funkcjonować.

Zastępca Dyrektora RZGW ds. technicznych i inwestycji wyjaśnił, że na etapie KPP rozważane były różne warianty kompleksowego rozwiązania tego rozrządu wody. Ze względu jednak na ograniczenia czasowe, tj. złożenie wniosku o dofinansowanie, przygotowanie dokumentacji, uzyskanie stosownych decyzji administracyjnych i czas na samą realizację prac, zrezygnowano z realizacji tych zadań w I etapie Programu Żuławskiego jako nie gwarantujących możliwości realizacji w perspektywie do 2015 r. Zadania te zostały wpisane do PZRP dla regionu wodnego Dolnej Wisły.

Lista zadań została uzgodniona i zaakceptowana przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: KGZW), a następnie zatwierdzona w Programie Żuławskim<sup>30</sup> przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska.

---

Przebudowa wałów rzeki Wąskiej, DE23, 28, 33, 35-37, 39-42, 44-45 Przebudowa stacji pomp: nr 23 Kławki, nr 23 Majkowo, nr 58 Nowe Pole, Fiszewka F, nr 31 Gajowiec, nr 71 Dłużyna, nr 73 Topolno, nr 2d Złotnica, nr 67 Stalewo, nr 7a Kępniowo, nr 72 Klepa, nr 16 Jezioro, DE74 Przebudowa koryta rzeki Wąskiej).

<sup>27</sup> Przy czym, zadanie „Monitoring” otrzymało w Programie Żuławskim nazwę SMORP (grupa działań M), ponadto wśród zadań z grupy M przewidziano do realizacji również „Monitoring powodziowy – Lokalny System Monitorowania i Wspomagania Reagowania na Zagrożenia Powodziowe”.

<sup>28</sup> Członek zespołu przygotowującego Program Żuławski.

<sup>29</sup> Mianowicie: C02.c Przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg - rejon ul. Dolna-Stocznia, C03 Przebudowa zabezpieczenia przeciwpowodziowego lewego brzegu rzeki Elbląg, DE54.b Przebudowa koryta rzeki Kumieli, DE55 Przebudowa koryta rzeki Srebrny Potok, DE73 Przebudowa koryta rzeki Dzierzgoń.

<sup>30</sup> Program Żuławski, str. 2 i 3.

(dowód: akta kontroli str. 879-1040, 1220-1264)

Głównym celem Programu Żuławskiego było zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej stymulującej wzrost potencjału dla zrównoważonego rozwoju Żuław, zaś celem działań realizowanych przez RZGW w I etapie była m.in. poprawa skuteczności systemu ochrony przeciwpowodziowej oraz bezpośredniej ochrony przed zagrożeniem powodziowym ludności i dóbr materialnych znajdujących się na obszarach objętych planowanymi zadaniami inwestycyjnymi oraz poprawa rozpoznania zagrożenia powodziowego i możliwości przeciwdziałania mu, a także zwiększenie świadomości społeczeństwa i administracji o zagrożeniu powodziowym.

Planowane efekty bezpośrednie realizacji ww. zadań RZGW (wskaźniki produktu) obejmowały: realizację pięciu zadań inwestycyjnych, wybudowanie lub przebudowę 15 urzędzeń służących gospodarowaniu wodami<sup>31</sup>, przebudowę 54,3 km odcinków koryt rzek oraz stworzenie Systemu Monitorowania i Wspomagania Reagowania na Zagrożenia Powodziowe. W rezultacie, zaplanowano objęcie ochroną przeciwpowodziową 250 tys. osób oraz osłoną hydrometeorologiczną 215 tys. ha powierzchni terenów objętych ochroną przeciwpowodziową.

Zgodnie z opinią biegłego, powołanego w toku kontroli do oceny przygotowania i realizacji Programu Żuławskiego, 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. Ponadto, z opinii biegłego wynikało, że kryterium pilności wykonania zadań jest względne, bowiem z punktu widzenia lokalnego pewne działania mogły wydawać się pilne, jednak z punktu widzenia strategicznego Programu, mogły zostać inaczej ocenione.

Biegły wskazał, 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 – zdaniem biegłego – mogło wpłynąć na ustalenie priorytetów zadań związanych z budową wrót przeciwsztormowych, w tym na rzece Tudze. Podniósł również, że w ramach zadań przebudowy Kanału Raduni (zrealizowanych w I etapie Programu Żuławskiego) nie zaplanowano budowy dodatkowych zrzutów bocznych z Kanału, które zwiększałyby możliwość odprowadzenia wód powodziowych tego Kanału<sup>32</sup>.

Odnosząc się do argumentów biegłego, Zastępca Dyrektora RZGW 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 przesunięta do II etapu Programu.

(dowód: akta kontroli str. 1114-1121, 1246-1255, 2015-2036, 2725-2784)

<sup>31</sup> Wartość docelowa wskaźnika została zmieniona na 16 w aneksie z 17.06.2014 r. do Umowy o dofinansowanie nr 03.01.00-00-008/11-00 Projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku nr POIS.03.01.00-00-008/11” z dnia 16.12.2011 r. (dalej: umowa o dofinansowanie projektu).

<sup>32</sup> Zgodnie z opinią biegłego z dnia 23 grudnia 2015 r., obecnie Kanał zapewnia odprowadzenie łącznie 36,2m<sup>3</sup>/sek. wód, co nie gwarantuje pełnego bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, np. w sytuacji powtórzenia się opadów deszczu, które wystąpiły w 2001 r., gdy szacunkowy dopływ wód do Kanału wynosił ok. 100m<sup>3</sup>/sek.

**1.4.6.** Zadania planowane do realizacji w II etapie Programu Żuławskiego, ich cele oraz efekty, a także szacunkową wartość i źródła finansowania, opisano w pkt. 1.6. wystąpienia.

**1.4.7.** W Koncepcji ochrony przed wodami powodziowymi dolnego odcinka Wisły od Włocławka do jej ujścia do Zatoki Gdańskiej z 2014 r.<sup>33</sup> zaplanowano i rekomendowano do PZRP dla regionu wodnego Dolnej Wisły trzy zadania: budowę stopnia wodnego poniżej Włocławka, w celu zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania wszystkich obiektów stopnia Włocławek, częściową wycinkę roślinności w obszarze koryta wielkiej wody oraz regulację dolnego odcinka Wisły poprzez budowę ok. 1100 ostróg. Realizacja ww. zadań ma zapewnić skuteczną ochronę przeciwpowodziową. Warianty realizacyjne oceniono w ramach przeprowadzonych analiz matematycznych, środowiskowych, wielokryterialnej oraz efektywności finansowo-ekonomicznej. W analizie wielokryterialnej zastosowano kryteria: ekonomiczne (m.in. wysokość strat przy prawdopodobieństwie wystąpienia wód), społeczne (m.in. ilość budynków chronionych w obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego ( $p=1\%$ <sup>34</sup>)), środowiskowe (m.in. oddziaływanie na obszary chronione) i powodziowe (w tym zapewnienie głębokości nawigacyjnej dla łodołamaczy). W odniesieniu do budowy/przebudowy na odcinku żuławskim rzeki Wisły budowli regulacyjnych RZGW podpisało 25.11.2015 r. z NFOŚiGW pre-umowę w ramach POiŚ 2014-2020. Szacowana wartość ww. zadań wynosiła 2.858 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 217-249, 487-555)

**1.4.8.** W Koncepcji ochrony przeciwpowodziowej Nowego Dworu Gdańskiego z 2015 r.<sup>35</sup> założono i rekomendowano do PZRP dla regionu wodnego Dolnej Wisły zadanie polegające na budowie wrót przeciwsztormowych na ujściu Tugi do Szkarpawy wraz z infrastrukturą towarzyszącą, które ujęto w pre-umowie z 25.11.2015 r. Przyjęto, że realizacja optymalnego wariantu spowoduje największą redukcję strat o kwotę 21,2 mln zł (obniżenie strat o 96%), redukcję zalanej powierzchni o 1.539.288 m<sup>2</sup> (zmniejszenie o 70%), ochronę wszystkich zagrożonych mieszkańców (772 osoby), a także zapewni wzrost poczucia bezpieczeństwa. Warianty realizacyjne oceniono w ramach przeprowadzonych analiz, m.in. modelowania hydrodynamicznego, środowiskowej, CBA<sup>36</sup> oraz wielokryterialnej MCA<sup>37</sup>. Podobnie, jak w przypadku Koncepcji ochrony przed wodami powodziowymi dolnego odcinka Wisły od Włocławka do jej ujścia do Zatoki Gdańskiej z 2014 r., w analizie wielokryterialnej zastosowano kryteria ekonomiczne, społeczne, środowiskowe i powodziowe. Wartość zadania oszacowano na 15.228 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 217-249, 556-634)

**1.4.9.** Celem opracowania Koncepcji ochrony przed wystąpieniem powodzi wewnątrz polderów Żuławskich z 2014 r. było wskazanie zagrożeń i ryzyka powodziowego wewnątrz polderów, które nie było pokazane na mapach zagrożenia i mapach ryzyka powodziowego, w konsekwencji wystąpienia opadów, roztopów lub niewystarczających parametrów technicznych systemów odwodnień. Jako uzupełnienie map zagrożenia i ryzyka powodziowego, przedmiotowa koncepcja miała stanowić rekomendację do PZRP. Rekomendowane najbardziej efektywne ekonomicznie metody ograniczania ryzyka powodzi wewnątrzpolderowej,

<sup>33</sup> W wariantcie rekomendowanym jako optymalny pn. „Odbudowa ostróg z wycinką w korycie wielkiej wody oraz budową stopnia poniżej Włocławka”.

<sup>34</sup> Prawdopodobieństwo powodzi wynosi raz na 100 lat.

<sup>35</sup> W wariantcie optymalnym pn. „Wrota sztormowe na ujściu Tugi (km 0+130), przelew boczny na lewym wale Tugi do Szkarpawy (km 0+180)”.

<sup>36</sup> Analiza CBA – analiza kosztów i korzyści projektu – ang. Cost-Benefit Analysis.

<sup>37</sup> Analiza MCA – analiza wielokryterialna dla obszarów problemowych – ang. Multiple Correspondence Analysis.

obejmowały: poprawę stanu urządzeń melioracji szczegółowych, prowadzącą do zwiększenia ich dotychczasowej pojemności retencyjnej, usprawnienie i dostosowanie pracy stacji pomp, stosowanie zabiegów agromelioracyjnych, zastosowanie bezpośrednich systemów ochrony budynków tylko w odniesieniu do tych budynków, co do których istnieje przypuszczenie, że wymienione wcześniej działania nie spowodują obniżenia poziomu ryzyka powodzi. Realizacja proponowanych zadań nie mieściła się w kompetencjach RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 217-249, 635-781)

**1.5.** Programy opracowane w RZGW, wykorzystane do planowania zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław w latach 2009-2015, nie były aktualizowane, w tym Program Żuławski – mimo, że dwie jednostki zaangażowane w realizację zadań w ramach I etapu, przyjęły do realizacji w ramach projektów „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I” łącznie 10 zadań nieujętych pierwotnie w Programie Żuławskim (przebudowa 10 stacji pomp), w tym sześć nieobjętych analizą wielokryterialną. Jednostki te nie występowały do RZGW z wnioskami o zmianę Programu Żuławskiego.

Ponadto, w przypadku Programu Żuławskiego w 2014 r. RZGW sporządził dokument pn. Plan działań dla Etapu II (2014-2020), który stanowił rekomendację do PZRP dla regionu wodnego Dolnej Wisły. Przedmiotowy projekt PZRP, jako składowa PZRP dorzecza Wisły, przeszedł w 2015 r. strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że cele Programu Żuławskiego wpisywały się w PZRP, ponieważ 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 wskazał, że oceny zagrożeń powodziowych na Żuławach w Programie Żuławskim dokonano zgodnie z Dyrektywą Powodziową.

(dowód: akta kontroli str. 250-266, 1349-1396, 2015-2036, 4552-4554)

**1.6.** Do realizacji w ramach II etapu Programu Żuławskiego, obejmującego lata 2014-2020, RZGW dokonał identyfikacji i oszacowania 73 zadań (o łącznej wartości 774.213 tys. zł), które będą ograniczały ryzyko powodziowe w czterech obszarach problemowych, o których mowa w pkt. 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, 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, zlokalizowanych poza obszarem Programu Żuławskiego, niezmnijających zagrożenia i ryzyka powodziowego na Żuławach<sup>38</sup> oraz mających na celu inwestycje wynikające z postępującej urbanizacji terenów polderowych<sup>39</sup>. W celu ustalenia priorytetów wybranych 62 zadań, o wartości 674.813 tys. zł, poddano je analizie wielokryterialnej, oceniając wg sześciu kryteriów<sup>40</sup>. W wyniku tych działań,

<sup>38</sup> Mianowicie zadania: budowa zbiornika retencyjnego na Potoku Borkowskim łącznie z regulacją potoku i wykonanie punktu pomiarowo-kontrolnego, budowa zbiornika retencyjnego na Potoku Święty Wojciech łącznie z regulacją potoku i wykonanie punktu pomiarowo-kontrolnego, budowa zbiornika retencyjnego na Potoku Rotmanka łącznie z regulacją potoku i wykonanie punktu pomiarowo-kontrolnego, budowa zbiornika retencyjnego na Strudze Jagatowskiej i wykonanie punktu pomiarowo-kontrolnego na Strudze Geś, przebudowa wału Zalewu Wiślanego polder Kadyny gm. Tolkmicko, stacja pomp nr 51 Tolkmicko, stacja pomp nr 50 Kadyny.

<sup>39</sup> Tj. przebudowa układu odwodnieniowego polder Rudniki, przebudowa pompowni polder Płonia, przebudowa układu odwodnieniowego polder Olszynka, przebudowa układu odwodnieniowego na Wyspie Sobieszewskiej.

<sup>40</sup> Były nimi: skala zagrożenia powodziowego, komplementarność z innymi zadaniami w ramach obszaru problemowego, zagospodarowanie obszaru chronionego przed powodzią, liczba mieszkańców chronionych przed powodzią, obecność

opracowano listę 49 zadań rekomendowanych do realizacji w ramach II etapu Programu Żuławskiego o łącznej wartości 581.950 tys. zł oraz 13 zadań rezerwowych (wymagających pogłębionej analizy pod kątem ograniczenia powodziowego na obszarze Żuław) o wartości 92.863 tys. zł, zawartych w Planie działań dla Etapu II (2014-2020) Programu Żuławskiego.

Celem opracowania Planu działań dla Etapu II (2014-2020) było wyłonienie zadań priorytetowych, stanowiących jednocześnie rekomendację do PZRP dla regionu wodnego Dolnej Wisły, dostosowujących infrastrukturę powodziową Żuław do zagrożeń powodziowych, w tym zmian klimatu. Ich realizacja ma zapewnić osiągnięcie celów Programu Żuławskiego i kontynuację zadań rozpoczętych w I etapie.

Planowane źródła finansowania zadań obejmowały środki z budżetu Unii Europejskiej<sup>41</sup> i budżetu państwa, przy czym na realizację zadań rekomendowanych do II etapu Programu Żuławskiego RZGW podpisał z NFOŚiGW dwie pre-umowy, o których mowa w pkt. 1.4.7 i 1.4.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W II etapie Programu Żuławskiego rekomendowano do realizacji przez RZGW sześć zadań, w tym jedno rezerwowe: przebudowa ujścia Wisły (ocena efektywności inwestycji realizowanej w I etapie w celu uwzględnienia wyników oceny w II etapie rozbudowy kierownicy w ujściu Wisły), odbudowa ok. 100 ostróg na Wiśle, przebudowa stopnia Przegalina na Martwej Wiśle, budowa czterech lodołamaczy (trzy liniowe i jeden czołowy) oraz nowych wrót sztormowych na rzece Tudze, a także remonty istniejących wrót przeciwpowodziowych i przeciwsztormowych, tj.: Gdańska Głowa, Biała Góra, Kamienna Grodza i Wrota Żuławskie (jako zadanie rezerwowe). Koszty całkowite realizacji ww. zadań (z wyłączeniem zadania rezerwowego) oszacowano na kwotę 170.400 tys. zł, co stanowiło 29,3% łącznych szacowanych kosztów zadań rekomendowanych do realizacji w II etapie. Planowane źródła finansowania zadań obejmują środki z budżetu Unii Europejskiej<sup>42</sup> i budżetu państwa.

Planowane efekty bezpośrednie realizacji poszczególnych zadań RZGW obejmowały m.in.:

- zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej poprzez stworzenie warunków swobodnego i kontrolowanego odpływu wody i osadów rzecznych oraz kry lodowej w okresie zimowym do morza – w odniesieniu do przebudowy ujścia Wisły,
- zapobieganie powstawaniu powodzi zatorowych poprzez umożliwienie swobodnego odpływu wody oraz lodu do morza, a jednocześnie zapewnienie odpowiednich warunków dla pracy lodołamaczy – w przypadku odbudowy ostróg na Wiśle,
- zapewnienie miejsca postojowego dla floty lodołamaczy, a także zaplecza dla akcji lodołamania – w przypadku przebudowy stopnia Przegalina na Martwej Wiśle,
- zapewnienie sprawnego prowadzenia akcji lodołamania na dolnym odcinku Wisły – dla zadania budowa lodołamaczy,
- zabezpieczenie miasta Nowy Dwór Gdański przed powodzią od strony Zalewu Wiślanego – w odniesieniu do budowy nowych wrót sztormowych na Tudze,

---

objektów będących zagrożeniem dla środowiska w przypadku zalania i obecność obiektów zabytkowych zagrożonych powodzią.

<sup>41</sup> POIŚ 2014-2020 – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

<sup>42</sup> POIŚ 2014-2020

- zabezpieczenie przed powodzią od strony Wisły oraz Zatoki Gdańskiej w skali regionalnej – dla zadania rezerwowego (remonty istniejących wrót przeciwpowodziowych i przeciwsztormowych).

(dowód: akta kontroli str. 1114-1121, 1349-1416, 3302-3325)

**1.7.** RZGW corocznie planował zadania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, w tym w zakresie utrzymania obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych na Żuławach, na podstawie planów potrzeb przygotowywanych przez podległe terenowe jednostki: Zarząd Zlewni Żuław i Rzek Przymorza Wschodniego w Tczewie i Zarząd Zlewni Wisły Kujawskiej w Toruniu, oraz informacji o wysokości przewidywanych środków finansowych na dany rok. Opracowany plan robót (obejmujący wszystkie planowane zadania) podlegał bieżącym aktualizacjom w trakcie roku, przykładowo w związku z koniecznością wykonania robót niezbędnych do usunięcia skutków przejścia fali powodziowej lub awarii. Jako priorytetowe, na potrzeby planowania zadań w planach robót, przyjmowano:

- usuwanie awarii, w tym wodnych budowli piętrzących, powodujących w szczególności wyłączenie śluz z eksploatacji i niemożność operowania zamknięciami jazu,
- utrzymanie lodołamaczy w stanie umożliwiającym ich wykorzystanie do akcji lodowej i prowadzenia akcji lodołamania,
- utrzymanie wodnych budowli piętrzących o znaczeniu przeciwpowodziowym (klasy I i II) w odpowiednim stanie technicznym,
- realizację zaleceń pokontrolnych, wpływających na stan techniczny i bezpieczeństwa obiektów.

W planach robót na lata 2009-2015 wskazywano m.in. planowaną wartość oraz źródła finansowania zadania, a w latach 2013-2015 także uzasadnienie, w tym cele, podjęcia zadania.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że celem nadrzędnym realizacji wszystkich inwestycji zlokalizowanych na terenie Żuław było zapewnienie ich ochrony przeciwpowodziowej, co wynikało ze współzależności infrastruktury technicznej chroniącej ten region.

Ponadto RZGW planował wykonanie pięciu zadań inwestycyjnych w ramach I etapu Programu Żuławskiego (przebudowa ujścia Wisły – kierownice, odbudowa wybranych ostróg na Wiśle, przebudowa koryt rzek: Mottawa, Wąska i Dzierzgoń).

Wysokość planowanych wydatków na realizację zadań ujętych w Programie Żuławskim i planach robót wyniosła łącznie 112.613 tys. zł (w tym 86.851 tys. zł – Program Żuławski<sup>43</sup> oraz 25.762 tys. zł – plany robót). Planowane źródła finansowania zadań obejmowały środki budżetu państwa, NFOŚiGW i POiŚ 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 1114-1121, 1417-1536)

**1.7.1.** W latach 2009-2015 RZGW planował i przyjął do realizacji wykonanie jednej nowej inwestycji w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław, polegającej na przedłużeniu o 200 m kierownicy wschodniej w ujściu Wisły wraz z budową głowicy. Zadanie ujęte było wśród przewidzianych dla RZGW w I etapie Programu Żuławskiego i dotyczyło pierwotnie wydłużenia kierownicy zachodniej o ok. 770 m, a wschodniej o ok. 900 m, w celu wprowadzenia końców kierownic na rzędną dna od -3 m do -5 m. W związku z zaistniałą na przełomie lat 2009/2010 zmianą warunków hydrologiczno-meteorologicznych i naturalnym przepływaniem ujścia Wisły, jako wariant realizacyjny zadania przyjęto remont obu kierownic i wydłużenie

<sup>43</sup> Załącznik nr 1 do Programu.

wyłącznie kierownicy wschodniej (o 200 m). Celem planowanej inwestycji było przeciwdziałanie zagrożeniu powodziowemu m.in. poprzez stworzenie warunków swobodnego i kontrolowanego odpływu do morza wody i osadów rzecznych oraz kry lodowej w okresie zimowym. Planowane w Programie Żuławskim nakłady finansowe na realizację zadania wynosiły 31.291 tys. zł. Wartość zadania wynikająca z umowy o dofinansowanie Projektu wynosiła 36.670 tys. zł.

Przed rozpoczęciem inwestycji RZGW przeprowadził w dokumentacji projektowej planowanego zadania „Przebudowa ujścia Wisły” oraz Studium wykonalności Projektu m.in. analizę wariantową alternatywnych rozwiązań technologicznych i lokalizacyjnych, a także analizę finansowo-ekonomiczną oraz kosztów i korzyści Projektu. Wybrano wariant realizacji inwestycji oceniony jako najkorzystniejszy.

Parametry nowo wybudowanego odcinka kierownicy wschodniej wynikały z wykonanych przez Instytut Budownictwa Wodnego w Gdańsku Polskiej Akademii Nauk badań modelowych, a ocenę dotyczącą planowanych rozwiązań konstrukcyjnych RZGW zleciło niezależnemu ekspertowi.

Dla zapewnienia długiego okresu eksploatacji przedmiotowej inwestycji – jak wyjaśnił Dyrektor RZGW – zastosowano odpowiednie rozwiązania konstrukcyjne, a także podjęto działania mające na celu zapewnienie środków finansowych na bieżące utrzymanie inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1265-1348, 1417-1441, 2725-3169)

**1.7.2.** W latach 2009-2015 RZGW zaplanował i przyjął do realizacji łącznie 14 remontów i modernizacji obiektów i urządzeń ochrony przeciwpowodziowej zlokalizowanych na Żuławach (poza zadaniami ujętymi w Programie Żuławskim) oraz trzy zadania dotyczące przebudowy lub odbudowy umocnień brzegowych rzek (poza zadaniami dotyczącymi prac konserwacyjno-utrzymawczych na rzekach), takie jak: naprawa wrót przeciwpowodziowych Kamienna Grodza w 2009 r., doposażenie trzech lodołamaczy w 2014 r., remont nabrzeża dla lodołamaczy w Gdańsku Sobieszewie w 2015 r. (etap II), odbudowa umocnień brzegowych rzeki Motławy przy ujściu Kłodawy, na łączną kwotę 25.762 tys. zł.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że w przypadku remontów istniejących obiektów i urządzeń ochrony przeciwpowodziowej nie wykonywano analiz wariantowych oraz kosztów i korzyści. Przeprowadzenie remontów tych obiektów i urządzeń wynikało z konieczności ich utrzymania w dobrym stanie technicznym, a istniejąca konstrukcja urządzenia wodnego oraz zaistniałe usterki narzucały stosowane rozwiązania projektowe. Jednocześnie wskazał, że analizy wariantowe oraz kosztów i korzyści przeprowadzone były w przypadku zadań realizowanych w ramach Programu Żuławskiego. Kryteria doboru zadań do planu remontów opisano w pkt. 1.7.

(dowód: akta kontroli str. 1417-1421, 1430-1536, 2037-2045, 2657-2658)

**1.8.** W latach 2009-2015 na utrzymaniu RZGW pozostawało łącznie 17 obiektów i urządzeń wodnych oraz pięć lodołamaczy (trzy od 2012 r., dwa kolejne od 2015 r.), służących ochronie przeciwpowodziowej całego obszaru Żuław (łącznie 195 tys. ha) wraz z zamieszkującą go ludnością, budynkami mieszkalnymi i gospodarczymi, infrastrukturą drogową, komunalną, transportową i polami uprawnymi:

- dwie kierownice w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej,
- wrota przeciwpowodziowe Żuławskie w Gdańsku,
- pięć stopni wodnych (Przegalina Północna i Południowa, Gdańska Głowa, Kamienna Grodza i Biała Góra), w tym cztery wyposażone we wrota przeciwpowodziowe,
- budowle regulacyjne na pięciu odcinkach rzeki Wisły (łącznie 1.227 ostróg),



- umocnienia na odcinku ujście Wisły – Przegalina,
- zaplecze dla lodołamaczy w postaci pomostu w Świbnie, nabrzeża w Sobieszewie i portu zimowego w Korzeniewie,
- lodołamacze: Tygrys, Orka, Rekin, Foka i Żbik.

Na potrzeby bieżącej pracy, mimo braku obowiązku prawnego, RZGW prowadził ewidencję administrowanych budowli wodnych, obejmującą wodne budowle piętrzące, jak i budowle regulacyjne. Wg stanu na 31.12.2015 r. w ewidencji znajdowało się 27 obiektów piętrzących i 3.433 budowle regulacyjne z całego regionu wodnego. Ewidencja zawierała m.in. dane obejmujące: rodzaj obiektu, klasę budowli, rok budowy, lokalizację oraz dane adresowe obiektu, informacje dotyczące pozwoleń na piętrzenie wraz z datą ich ważności, ciek od strony wody górnej oraz dolnej, dane ewentualnego innego, poza RZGW, użytkownika obiektu wraz z numerem pozwolenia i jego warunkami.

RZGW nie prowadził odrębnej ewidencji budowli i urządzeń przeciwpowodziowych.  
(dowód: akta kontroli str. 1537-1557)

**1.9.** Stan żadnej, spośród 11 budowli i 1.227 budowli regulacyjnych (ostróg na Wiśle) służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, nie zagrażał bezpieczeństwu<sup>44</sup>.

Według stanu na dzień 01.01.2009 r.:

- sześć budowli (Stopień Gdańska Głowa, Przegalina Północna, Przegalina Południowa, Wrota Żuławskie w Gdańsku, Biała Góra i umocnienia na odcinku ujście Wisły-Przegalina – brzeg lewy) było w dobrym stanie technicznym,
- jedna budowla (Stopień Kamienna Grodza) była w remoncie,
- trzy budowle (kierownice w ujściu Wisły, port zimowy w Korzeniewie oraz nabrzeże z możliwością cumowania lodołamaczy) były w stanie technicznym zadawalającym,
- stan techniczny 815 ostróg był dobry, 211 zadawalający, a 201 niedostateczny.

W okresie objętym kontrolą poprawił się stan techniczny trzech budowli (kierownic w ujściu Wisły, nabrzeża z możliwością cumowania lodołamaczy oraz Stopnia Kamienna Grodza) i na dzień 31.12.2015 r. został oceniony jako dobry (Stopień Kamienna Grodza) i bardzo dobry w przypadku dwóch pozostałych budowli. Stan techniczny pozostałych budowli (z wyłączeniem ostróg) nie uległ zmianie.

Na koniec 2015 r. RZGW nie posiadał dokładnych danych w zakresie ilości ostróg znajdujących się w określonym stanie technicznym, jednak uznał, że stan części z nich był niedostateczny.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że w latach 2009-2015 w celu poprawy niedostatecznego stanu ostróg na żuławskim odcinku Wisły w ramach Projektu rozpoczęto przygotowanie 30 ostróg do odbudowy, a ze względu na długotrwały proces uzyskiwania decyzji środowiskowych udało się odbudować 11 ostróg, zaś w ramach przygotowania II etapu Projektu RZGW podpisał 25.11.2015 r. pre-umowę przewidującą odbudowę 99 ostróg, w tym 19, których nie udało się zrealizować w I etapie. Ponadto Dyrektor RZGW wskazał, że środki budżetowe, którymi dysponuje RZGW, były niewystarczające dla właściwego utrzymania wszystkich ostróg na odcinku Dolnej Wisły. Prowadzone sondowania rzeki wskazywały, że głębokości Wisły na odcinku żuławskim, pomimo niezadawalającego stanu części ostróg, były na tyle duże, że możliwa była praca lodołamaczy, a tym samym zapewniona była ochrona przez powodzią zatorową. Biorąc pod uwagę powyższe

<sup>44</sup> Wg stanu na dzień 01.01.2009 r. i 31.12.2015 r.

okoliczności, przy wykorzystaniu bieżących środków budżetowych, wykonane zostały remonty 25 ostróg na odcinku toruńskim.

(dowód: akta kontroli str. 1558, 1572-1574)

W badanym okresie przeprowadzonych zostało łącznie 131 kontroli utrzymania budowli służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław, w tym 114, o których mowa w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego<sup>45</sup>, 16 kontroli przeprowadzonych przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Ośrodek Technicznej Kontroli Zapór (dalej: OTKZ) i jedna przez organ nadzoru budowlanego. RZGW nie przeprowadzało takich kontroli w odniesieniu do 1.227 budowli (ostróg na rzece Wiśle), służących zabezpieczeniu Żuław.

Badanie stanu technicznego trzech budowli – Wrót Żuławskich w Gdańsku, Białej Góry oraz kierownic w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej wykazało m.in, że:

- upoważnieni pracownicy RZGW przeprowadzali obowiązkowe kontrole okresowe (roczne i pięcioletnie) wszystkich trzech obiektów, a zakres tych kontroli był zgodny z przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego;
- trzykrotnie przeprowadzono kontrole bezpiecznego użytkowania obiektów Wrota Żuławskie i Biała Góra, 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;
- OTKZ przeprowadził po trzy oceny stanu technicznego i bezpieczeństwa Wrót Żuławskich i Białej Góry;
- dla dwóch (Wrota Żuławskie i Biała Góra), z trzech badanych obiektów prowadzono, książkę obiektu budowlanego, zgodnie z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego;
- stan wszystkich trzech badanych obiektów był dobry lub zadawalający i nie zagrażał bezpieczeństwu;
- wszystkie zalecenia pokontrolne zostały wykonane lub podjęto działania w celu ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1559-1571, 1600-1666)

**1.10.** W sezonach zimowych 2008/2009-2011/2012 RZGW nie posiadał własnych lodołamaczy i zapewniał gotowość do podjęcia akcji lodołamania wyłącznie poprzez wynajem sześciu obcych jednostek. W 2012 r. RZGW przyjął na własność trzy lodołamacze: Tygrys (czołowy), Orka i Rekin (liniowe), a w 2015 r. kolejne dwa: Foka (liniowy) i Żbik (pomocniczy). Flotylla lodołamaczy w sezonach zimowych 2012/2013-2014/2015 uzupełniana była trzema obcymi jednostkami, zaś w sezonie 2015/2016 jedną. W akcji lodowej w każdym z badanych lat brało udział od sześciu do ośmiu lodołamaczy, w tym dwa wynajęte przez firmy prywatne do ochrony mostów, pozostające w dyspozycji RZGW.

RZGW corocznie opracowywał instrukcję akcji lodowej, a w sezonie 2015/2016 instrukcję prowadzenia zimowej osłony przeciwpowodziowej, określającą m.in. zasięg lodołamania, kierownika lodołamania i jego asystentów, osoby wchodzące w skład biura akcji lodowej, wykaz instytucji współpracujących, zakres czynności i odpowiedzialności kierownika lodołamania, lodołamacze biorące udział w akcji i ich ustawienie na początku akcji.

Planowane wydatki na lodołamanie wyniosły w latach 2009-2015 odpowiednio: 3.003 tys. zł, 2.913 tys. zł, 3.404 tys., zł, 6.616 tys. zł (w tym zakup trzech lodołamaczy 2.500 tys. zł), 2.188 tys. zł, 2.754 tys. zł i 2.805 tys. zł.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)

Szczegółowym badaniem objęto kwalifikacje wybranych ośmiu, spośród 22 członków załóg lodołamaczy, w tym wszystkich (pięciu) zajmujących stanowiska kapitanów żeglugi śródlądowej oraz obsadę lodołamaczy stanowiących własność RZGW w czasie prowadzenia akcji lodołamania. Stwierdzono, że kwalifikacje badanych członków załóg odpowiadały wymogom określonym w rozporządzeniu w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej<sup>46</sup>. Stany załóg lodołamaczy były zgodne ze stanami załóg określonymi w § 7 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia. Średni czas pracy lodołamaczy nie przekraczał 14 h. Obsada lodołamaczy stanowiących własność RZGW w czasie prowadzenia akcji lodołamania każdorazowo obejmowała przynajmniej cztery osoby, w tym kapitana statku, sternika, mechanika oraz marynarza lub starszego marynarza.

Pełną obsadę załogi zapewniano w stanie pogotowia<sup>47</sup> i akcji lodołamania, zaś w stanie rezerwy dwuosobowy dozór.

(dowód: akta kontroli str. 1688-2001, 3471-3542)

**1.11.** Za koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią w regionie wodnym w strukturze RZGW odpowiadało Centrum Operacyjne, pełniące funkcję Ośrodka Koordynacyjno – Informacyjnego Ochrony Przeciwpowodziowej (dalej: „OKI”). Zakres i efekty działania OKI opisano w pkt. 2.11 wystąpienia pokontrolnego.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że w ramach koordynacji działań związanych z ochroną przed powodzią w regionie wodnym:

- był pełnomocnikiem Prezesa KZGW w zakresie przygotowania Programu Żuławskiego oraz pełnił rolę Jednostki Zarządzającej Programem;
- przekazał mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego właściwym jednostkom administracji rządowej i samorządowej;
- współpracował przy opracowywaniu PZRP dla obszaru Dorzecza Wisły jako członek Komitetu Sterującego Dorzecza i Grupy Planistycznej Dorzecza;
- zlecił przygotowanie koncepcji, o których mowa w pkt. 1.2 wystąpienia pokontrolnego oraz Planu działań dla II etapu (2014-2020) Programu Żuławskiego, zawierających rekomendacje do PZRP dla regionu wodnego Dolnej Wisły, a także przygotował jego projekt (zadanie opisane w pkt. 2.11 niniejszego wystąpienia);
- współpracował w zakresie planowania ochrony przed powodzią 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.

(dowód: akta kontroli str. 2002-2014)

**1.12.** W latach 2009-2015 występowały problemy w zakresie planowania zadań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej Żuław, takie jak:

- 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,

<sup>46</sup> 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 dnia 24 lutego 2014 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 50, poz. 427, ze zm.).

<sup>47</sup> Lodołamacz w pełnej sprawności technicznej z kompletną załogą pozostawioną do dyspozycji RZGW.

- ograniczenia kadrowe (zasoby kadrowe nieadekwatne do rozmiarów realizowanych zadań statutowych i inwestycyjnych RZGW, w tym w zakresie zapewnienia akcji lodowej),
- oraz ograniczenia wynikające z przedłużających się procedur administracyjno-sądowych w sprawie pozyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji skutkujące długim okresem przygotowania inwestycji.

Dyrektor RZGW w sprawozdaniach z działalności jednostki za latach 2009-2012 przekazywanych Prezesowi KZGW wskazywał na pilną potrzebę budowy flotylii lodołamaczy dla Wisły z uwagi na zły stan techniczny dostępnych lodołamaczy oraz brak polityki inwestycyjnej w zakresie ich wymiany.

(dowód: akta kontroli str. 1430-1441, 3708-4098)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności RZGW w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dla kierownicy wschodniej i zachodniej w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej RZGW nie prowadził w latach 2009-2015 książki obiektu budowlanego, co stanowiło naruszenie art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego, zgodnie z którym właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzonych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego.

Kierownik Wydziału Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych wyjaśniła, że Prawo budowlane nie wymaga założenia książki obiektu budowlanego dla każdego obiektu. Obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego nie obejmuje właścicieli i zarządców obiektów budowlanych takich jak: opaski brzegowe oraz inne sztuczne, powierzchniowe, liniowe umocnienia brzegów rzek niestanowiące konstrukcji oporowych, do których zalicza się kierownice w ujściach rzek do morza.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, bowiem zgodnie z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego książka obiektu budowlanego powinna być prowadzona dla obiektów budowlanych, których projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego, a więc sprawdzenia pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności. Obowiązek ten nie obejmuje właścicieli i zarządców obiektów wskazanych w art. 64 ust. 2 Prawa budowlanego, w tym wymienionych w art. 29 ust. 1, czyli tych, których budowa nie wymaga pozwolenia na budowę. Tymczasem dla kierownic w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej, na wniosek RZGW, na podstawie przepisów ustawy o przygotowaniu inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych<sup>48</sup>, Wojewoda Pomorski wydał decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowej oraz zatwierdzeniu projektu budowlanego, a zgodnie z art. 14 tej ustawy uzyskanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji jest równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwolenia na budowę w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Skoro więc nie zachodził wyjątek określony w art. 64 ust. 2 Prawa budowlanego, istniał obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego, określony w art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 966 ze zm.).

Była Dyrektor RZGW wyjaśniła m.in., że książka obiektu budowlanego dla kierownicy wschodniej i zachodniej jest w trakcie zakładania w związku z zakończeniem realizacji ich remontu i wydłużenia kierownicy wschodniej.

dowód: akta kontroli str. 1629-1636, 1659-1687)

2. RZGW w latach 2009-2015 nie przeprowadzał kontroli stanu technicznego ostróg (budowli regulacyjnych) na żuławskim odcinku rzeki Wisły<sup>49</sup>, co naruszało art. 62 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 Prawa budowlanego, zgodnie z którym obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli:
  - okresowej co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
  - okresowej co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu m.in. stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia,
  - bezpiecznego użytkowania obiektu każdorazowo w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2<sup>50</sup> Prawa budowlanego, mimo przejścia m.in. splotu wód powodziowych w maju-czerwcu 2010 r. oraz splotu wód roztopowych w lutym-marcu 2011 r., a także występowania zjawisk lodowych na Wiśle w latach 2012, 2013 i 2014.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i ust. 3 Prawa budowlanego 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. Budowlą jest natomiast każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: np. budowla hydrotechniczna. Przy czym, stosownie do § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie budowli hydrotechnicznych<sup>51</sup>, przez budowle hydrotechniczne rozumie się budowle wraz z urządzeniami i instalacjami technicznymi z nimi związanymi, służące gospodarce wodnej oraz kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich, w tym m.in.: budowle regulacyjne na rzekach i potokach.

Zatem, biorąc pod uwagę powyższe przepisy, ostrogi są obiektami budowlanymi, a tym samym podlegają kontrolom określonym w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, gdyż nie zostały wymienione wśród wyjątków, określonych w art. 62 ust. 2 Prawa budowlanego.

Kierownik Wydziału Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych (i podobnie nadzorujący Zastępca Dyrektora RZGW ds. technicznych i inwestycji) wyjaśniła m.in., że podczas narad Pionu Technicznego RZGW rozważano konieczność prowadzenia kontroli stanu technicznego, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy Prawo budowlane, w odniesieniu do ostróg. Podjęto jednak decyzję, że rolę tych kontroli przejmą sondowania podłużnego nurtu rzeki Wisły. Kierownik Wydziału wyjaśniła ponadto, że sondowania przeprowadzane były

<sup>49</sup> 175 szt. ostróg na odcinku Przegalina-Tczew – lewy brzeg, 427 szt. na odcinku Tczew-Welcz – lewy brzeg, 13 szt. na odcinku ujście Wisły-Gdańska Głowa – prawy brzeg, 359 szt. na odcinku Gdańska głowa- Biała góra – prawy brzeg oraz 256 szt. ostróg na odcinku Biała Góra –Welcz – prawy brzeg.

<sup>50</sup> Tj. w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziaływujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

<sup>51</sup> 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).

przynajmniej raz do roku przed akcją lodołamania oraz bezpośrednio po przejściu wielkiej wody w celu ustalenia ewentualnych szkód.

Była Dyrektor RZGW wyjaśniła m.in., że ograniczone środki finansowe na zadania remontowe pozwalały na wyremontowanie kilku ostróg rocznie<sup>52</sup>, zatem nieracjonalnym byłoby przeprowadzanie kontroli dokładnego ich stanu technicznego łącznie z badaniami części podwodnej, wykonywanej przez uprawnionego nurka, które przed przystąpieniem do remontu i tak musiałyby być powtórzone. Koszt takiego postępowania byłby niezasadny i świadczyłby o niegospodarności kierownika jednostki.

Zdaniem NIK, przeprowadzane sondowania podłużnego nurtu rzeki Wisły nie mogą zastępować kontroli stanu technicznego oraz bezpiecznego użytkowania obiektu w rozumieniu przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1, 2 i 4, gdyż – jak na to wskazują zapisy w dokumentacji sondowania oraz jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych – podczas sondowania nie określano stanu technicznego ostróg, a wyłącznie najmniejsze głębokości tranzytowe w danym dniu. Na tej podstawie analizowano przyczyny pływicy i w przypadku ustalenia, że powodem ich wystąpienia był nieodpowiedni stan techniczny ostróg, wskazywano konkretne obiekty do remontu.

(dowód: akta kontroli str. 1560-1571, 1575-1599, 4210-4235)

#### Ocena cząstkowa

RZGW właściwie planował do realizacji w latach 2009-2015 zadania w zakresie ochrony Żuław przed powodzią, w szczególności opracował i przyjął do realizacji szereg programów, opracowań, koncepcji, w tym w szczególności Program Żuławski (z uwzględnieniem I etapu) oraz Plan działań dla II etap (2014-2020) tego Programu. Analizował przyczyny powodzi, które wystąpiły na Żuławach. Z uwzględnieniem posiadanych środków finansowych, zaleceń wynikających z kontroli stanu technicznego oraz powyższych dokumentów, rzetelnie planował realizację zadań remontowych i utrzymaniowych dotyczących administrowanych obiektów przeciwpowodziowych. RZGW zapewnił gotowość do prowadzenia akcji lodołamania w szczególności poprzez nabycie pięciu lodołamaczy, co pozwala efektywniej zarządzać ich pracą w sytuacjach zlodzenia wód Wisły. Współpracował z organami administracji rządowej i samorządowej w zakresie planowania ochrony przed powodzią. RZGW nie wywiązywał się jednak z obowiązku przeprowadzania okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu technicznego ostróg na żuławskim odcinku Wisły oraz kontroli bezpiecznego ich użytkowania w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 Prawa budowlanego.

## 2. Realizacja zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław

2.1. Zaplanowane w planach robót na latach 2009-2015 zadania w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław zostały zrealizowane w pierwotnie planowanych terminach, z wyjątkiem opracowania dokumentacji projektowej na przebudowę stopnia Przegalina<sup>53</sup>, do realizacji którego przystąpiono z ponad rocznym opóźnieniem, z uwagi na trudności w uzyskaniu warunków technicznych i niezbędnych decyzji administracyjnych.

Zadania określone jako niezbędne do realizacji (w ramach kompetencji RZGW) w opracowanych na zlecenie RGZW programach, koncepcjach, analizach, o których mowa w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zostały zrealizowane lub

Opis stanu  
faktycznego

<sup>52</sup> Wyjaśniła ponadto, że duża liczba ostróg wymagających remontu wynikała z polityki kolejnych rządów od 2009 r., zakładającej budowę siedmiu stopni wodnych pomiędzy Włocławkiem a Tczewem, co skutkowało wyeliminowaniem z użytkowania istniejących ostróg – stąd RZGW wykonywał remonty ostróg jedynie doraźnie.

<sup>53</sup> Rozpoczęcie zadania planowano na 2013 r., do realizacji przystąpiono w 2014 r.

rekomendowane do PZRP dla Regionu Dolnej Wisły. W odniesieniu do realizacji zadań pn. budowa lodołamaczy (łącznie cztery jednostki: jedna czołowa i trzy liniowe), przebudowa/odbudowa budowli regulacyjnych (ostróg) na odcinku żuławskim Wisły, ocena efektywności inwestycji z I etapu Programu Żuławskiego – przebudowa ujścia Wisły, budowa wrót przeciwsztormowych na rzece Tudze i przebudowa stopnia wodnego Przegalina, RZGW podpisał w dniu 25.11.2015 r. z NFOŚiGW dwie pre-umowy dotyczące przygotowania projektów pozakonkursowych.

(dowód: akta kontroli str. 226-249, 1461-1467, 2037-2093, 3302-3325)

**2.2.** W latach 2009-2015 wydatki na wykonanie zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław<sup>54</sup>, w tym na inwestycje, modernizacje, remonty i bieżące utrzymanie obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych, wyniosły 124.150 tys. zł<sup>55</sup> (tj. 84,3% planu – 147.251 tys. zł), z tego: w 2009 r. – 5.176 tys. zł<sup>56</sup> (91,1% planu – 5.683 tys. zł<sup>57</sup>), w 2010 r. – 4.902 tys. zł<sup>58</sup> (50,6% planu – 9.701 tys. zł), w 2011 r. – 10.994 tys. zł<sup>59</sup> (43,3% planu – 25.390 tys. zł), w 2012 r. – 24.939 tys. zł<sup>60</sup> (99,9% planu – 24.969 tys. zł), w 2013 r. – 27.632 tys. zł<sup>61</sup> (92,2% planu – 29.972 tys. zł), w 2014 r. – 29.038 tys. zł<sup>62</sup> (99,5% planu – 29.194 tys. zł) oraz w 2015 r. – 21.469 tys. zł<sup>63</sup> (96,1% planu – 22.342 tys. zł). Powyższe wydatki pokryte zostały ze środków pochodzących z budżetu państwa oraz budżetu Unii Europejskiej (POIS 2007-2013).

Część wydatków poniesionych na realizację zadań w ramach Programu Żuławskiego (ogółem 4.375 tys. zł) zaklasyfikowano i ujęto w księgach rachunkowych RZGW w nieprawidłowych paragrafach klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 2094-2107)

Z wyjaśnień Dyrektora RZGW wynikało, że poza środkami finansowymi przyznanymi na realizację zadań w ramach Projektu, otrzymane środki finansowe były wystarczające dla wynajmu lodołamaczy, przygotowania akcji lodowej, w tym remontów lodołamaczy, utrzymania wodnych budowli piętrzących o znaczeniu przeciwpowodziowym na terenie Żuław, a także na wycinkę roślinności w celu udroźnienia koryt rzek. Ponadto wskazał, że otrzymywane środki finansowe nie były wystarczające na utrzymanie w dobrym stanie technicznym niektórych wodnych budowli piętrzących oraz regulacyjnych w administracji RZGW. Jak wyjaśnił Dyrektor RZGW, deficyt środków finansowych na wykonanie zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej Żuław szacowano w latach 2009-2012 na poziomie ok. 11.000 tys. zł rocznie. W latach 2013-2015 deficyt wynosił odpowiednio 11.186 tys. zł, 20.605 tys. zł i 22.993 tys. zł.

W związku z powyższym, RZGW w latach 2009-2015 podejmował starania o pozyskanie środków finansowych na wykonanie robót zabezpieczających wodne

<sup>54</sup> Ewidencja księgową, prowadzoną w RZGW, 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 Projektu oraz członków załóg lodołamaczy).

<sup>55</sup> Z czego wydatki bieżące – 35.919 tys. zł i wydatki majątkowe – 87.938 tys. zł.

<sup>56</sup> Z czego wydatki bieżące – 4.143 tys. zł i wydatki majątkowe – 1.033 tys. zł, niewygasające (majątkowe) – 293 tys. zł.

<sup>57</sup> W tym wydatki niewygasające – 800 tys. zł.

<sup>58</sup> Z czego wydatki bieżące – 4.338 tys. zł i wydatki majątkowe – 564 tys. zł.

<sup>59</sup> Z czego wydatki bieżące – 8.762 tys. zł i wydatki majątkowe – 2.232 tys. zł.

<sup>60</sup> Z czego wydatki bieżące – 3.995 tys. zł i wydatki majątkowe – 20.944 tys. zł.

<sup>61</sup> Z czego wydatki bieżące – 3.141 tys. zł i wydatki majątkowe – 24.491 tys. zł.

<sup>62</sup> Z czego wydatki bieżące – 6.659 tys. zł i wydatki majątkowe – 22.379 tys. zł.

<sup>63</sup> Z czego wydatki bieżące – 35.919 tys. zł i wydatki majątkowe – 16.588 tys. zł.

budowie piętrzące klasy I i II, określone przez OTKZ jako zagrażające lub mogące zagrażać bezpieczeństwu, położone poza Żuławami<sup>64</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 2108-2138)

**2.3.** W latach 2009-2015 RZGW zrealizował 17 zadań nieplanowanych, m.in. dokonał usunięcia awarii zasuw na jazie Biała Góra oraz w 2012 r. nabył trzy lodołamacze: Tygrys, Orka i Rekin (za kwotę 2.484 tys. zł). Na podstawie przeprowadzonej analizy kosztów i korzyści wykazano, że zapewnienie akcji lodowej, w tym lodołamania, trzema własnymi lodołamaczami (i przy założeniu konieczności wynajmu trzech jednostek) ograniczy jej koszty o ok. 2.500 tys. zł rocznie. W przypadku, gdyby akcja lodołamania nie była prowadzona, posiadanie przez RZGW własnych jednostek miało pozwolić na oszczędność ok. 3.580 tys. zł rocznie. Ponadto w 2015 r. RZGW przyjęło od Ministra Skarbu Państwa dwa kolejne lodołamacze: Żbik i Foka.

Łączne wydatki na wykonanie zadań nieplanowanych wyniosły 3.825 tys. zł. Przyczynami ich realizacji było w szczególności uzyskanie w trakcie roku budżetowego dodatkowych środków finansowych oraz wystąpienie awarii urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 1417-1421, 2037-2045, 2657-2724)

**2.4.** RZGW realizował wszystkie przewidziane dla niego w I etapie Programu Żuławskiego zadania, w tym jedno z listy zadań rezerwowych. Zadania realizowano zgodnie z zakresem rzeczowym, określonym w Studium wykonalności Projektu<sup>65</sup>, przy czym zakres rzeczowy trzech zadań został ograniczony w stosunku do planowanego w KPP i Programie Żuławskim:

- odbudowa ostróg na Wiśle, w ramach którego odbudowano 11, a planowano odbudowę 30 ostróg,
- przebudowa ujścia Wisły – co opisano w pkt. 1.7.1 wystąpienia,
- przebudowa koryta rzeki Motława – zadanie miało pierwotnie dotyczyć przebudowy/odbudowy koryta i wałów rzeki Motławy w km od 3+229 do km 41+620 (38,4 km), w celu zwiększenia drożności i przepustowości koryta, od czego zależało bezpieczeństwo powodziowe przyległych obszarów na terenach gmin Suchy Dąb, Pruszcz Gdański i miasta Gdańsk, tymczasem zostało zrealizowane na odcinku 19,2 km (km 22+400 do km 41+620).

Zmiana zakresu rzeczowego zrealizowanych zadań podyktowana była w szczególności – odpowiednio:

- przedłużającymi się postępowaniami w sprawie decyzji środowiskowych,
- dynamiką zmian w ujściu Wisły i zmianami w układzie łąch,
- potrzebą optymalizacji zakresu rzeczowego prac do celu, jakim było zapewnienie przeprowadzenia wód wezbraniowych powodziowych oraz lodów i zmniejszenie zagrożenia, a także ryzyka powodziowego.

Powyższe zmiany nie wpłynęły negatywnie na możliwość i uwarunkowania realizacji pozostałych zaplanowanych zadań.

Zastępca Dyrektora RZGW ds. technicznych i inwestycji wyjaśnił, że zmiana zakresu robót budowlanych ww. zadań nie wpłynęła negatywnie na osiągnięcie celu określonego w Programie Żuławskim, tj. na zwiększenie skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław.

(dowód: akta kontroli str. 226-249, 1114-1215, 1256-1264, 2902-3173)

<sup>64</sup> Stan takich budowli na Żuławach był oceniany jako dobry.

<sup>65</sup> Z zastrzeżeniem, że w stosunku do przewidzianego w Studium wykonalności Projektu, zakres zadań pn. odbudowa ostróg na rzece Wiśle oraz SMORP zostały rozszerzone (m.in. o jedną ostrogę oraz dostawę sprzętu do monitoringu i budowę systemu monitoringu wizyjnego na Wiśle).



Biegły stwierdził, że zrealizowane w I etapie Programu Żuławskiego zadania „zdecydowanie” zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej tego regionu, m.in. poprzez zrealizowane przez RZGW zadania:

- przebudowy ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej – w efekcie czego uzyskano poprawę warunków przepływu. Miało to korzystne znaczenie dla odpływu pokruszonego lodu do Zatoki Gdańskiej i możliwość wejścia lodołamaczy do koryta Wisły w celu prowadzenia akcji lodołamania w górę rzeki aż do stopnia wodnego Włocławek. Ponadto stworzono dogodne warunki do odprowadzania rumowiska transportowanego Wisłą do Zatoki i kształtowanie stożka usypowego;
- regulacji i udrożnienia koryt rzek Motławy, Wąskiej i Dzierzgonia, które pozwoli na zwiększenie przepływów bez powodowania wylewów na tereny zalewowe;
- stworzenia SMORP – w efekcie m.in. umożliwiono bieżące śledzenie stanów wody oraz zlodzenia rzeki Wisły.

Ponadto, w opinii biegłego, na zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej wpływ miały zadania zrealizowane przez pozostałe podmioty zaangażowane w realizację I etapu Programu Żuławskiego, w szczególności:

- poprawa konstrukcji wałów przeciwpowodziowych Wisły, m.in. w drodze zabezpieczenia ich przed filtracją przez korpus wałów;
- przebudowa i zapewnienie możliwości prawidłowego funkcjonowania stacji pomp, niezbędnych dla odwodnienia polderów w przypadku ich podtopienia nawałnymi opadami lub awaryjnymi podtopieniami;
- zmiany w infrastrukturze ochrony przeciwpowodziowej Gdańska i Gdańskiego Węzła Wodnego – w efekcie udrożnienia Kanału Raduni.

(dowód: akta kontroli str. 2015-2036)

**2.5.** RZGW nie wykonywał w ramach realizacji I etapu Programu Żuławskiego innych zadań (dodatkowych), nieuwjętych w Programie.

(dowód: akta kontroli str. 3174-3175)

**2.6.** Zadania realizowane przez RZGW w ramach I etapu Programu Żuławskiego przebiegały terminowo, zgodnie z harmonogramem przyjętym w umowie o dofinansowanie Projektu i jego zmianami w aneksach do umowy<sup>66</sup>. Przesunięcia terminów realizacji zadań wynikały m.in. z ich dostosowania do terminów określonych w umowach z wykonawcami, ze zmian zakresu robót lub konieczności wykonania dodatkowych robót, zwiększenia zakresu przedmiotowego zadań nieinwestycyjnych i nie skutkowało wzrostem kosztów ich realizacji.

W stosunku do określonego w Programie Żuławskim harmonogramu przygotowania, realizacji, złożenia wniosków i rozliczenia projektów poszczególnych Beneficjentów (w zakresie rzeczowym RZGW), realizację zadań zakończono z rocznym opóźnieniem<sup>67</sup>, co wynikało przede wszystkim z konieczności wydłużenia terminu realizacji przebudowy ujścia Wisły wskutek niekorzystnych warunków hydrometeorologicznych oraz potrzeby udzielenia zamówień dodatkowych na elementy niemożliwe do przewidzenia na etapie opracowania Programu. Przesunięcie terminów nie skutkowało wzrostem kosztów realizacji zadań.

Planowane w Programie Żuławskim koszty całkowite realizacji zadań przez RZGW wyniosły 86.851 tys. zł<sup>68</sup> i były o 1% większe, niż faktycznie poniesione (85.913 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2725-2901, 3176-3182)

<sup>66</sup> W umowie o dofinansowanie planowano zakończenie projektu w I połowie 2015 r., a w ostatnim aneksie do 31.12.2015 r.

<sup>67</sup> W Programie Żuławskim planowano zakończenie realizacji zadań na początku 2015 r., a rozliczenie projektu do czerwca 2015 r. (Program Żuławski, s. 102), tymczasem zadania zakończono w grudniu 2015 r.

<sup>68</sup> Załącznik nr 1 do Programu Żuławskiego.

**2.7.** Przewidziane dla RZGW w I etapie Programu Żuławskiego zadania wykonano na podstawie umowy o dofinansowanie Projektu, której przedmiotem była realizacja sześciu zadań:

- przebudowa ujścia Wisły – 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;
- odbudowa 11 ostróg na rzece Wiśle<sup>69</sup>;
- przebudowa koryta rzeki Motława na odcinku 19.220 m, w tym wyprofilowanie dna na całym odcinku i wykonanie ubezpieczenia brzegu w postaci opaski palowo-kiszkowej;
- przebudowa koryta rzeki Wąska na odcinku 13.660 m, w tym prace bagrownicze i wykonanie ubezpieczenia brzegu w postaci opaski palowo-kiszkowej;
- przebudowa koryta rzeki Dziergoń na odcinku 21.230 m, 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;
- SMORP, obejmujący m.in. opracowanie numerycznego modelu terenu Żuław, w tym ortofotomapy Żuław, wykonanie przestrzennej bazy danych istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej, opracowanie scenariuszy zagrożeń powodziowych<sup>70</sup>.

Planowany całkowity koszt realizacji Projektu wynosił 99.840 tys. zł (15% - wkład własny – środki krajowe oraz 85% – refundacja). Ostateczny koszt Projektu wyniósł 85.913 tys. zł, z tego 85.403 tys. zł stanowiły wydatki kwalifikowalne<sup>71</sup>. Wartość Projektu zmniejszono o 14% w stosunku do planowanej wskutek m.in. zmian wartości poszczególnych zadań związanych z opracowaniem dokumentacji technicznej i projektowej, rozstrzygnięć postępowań o udzielenie zamówienia oraz kosztorysowego rozliczenia robót budowlanych.

W trakcie realizacji projektu RZGW trzykrotnie wnioskował do NFOŚiGW o rozszerzenie zakresu rzeczowego Projektu, polegające na:

- odbudowie ostrogi nr 2a/932 na rzece Wiśle w gminie Stegna,
- budowie systemu monitoringu wizyjnego na rzece Wiśle,
- włączeniu do projektu dostaw sprzętu na potrzeby monitoringu.

W wyniku realizacji Projektu osiągnięto założone wskaźniki produktu i rezultatu, określone w umowie o dofinansowanie (po zm.), opisane w pkt. 1.4.5 niniejszego wystąpienia. Przyznane środki finansowe wykorzystano w całości.

(dowód: akta kontroli str. 2725-2901, 3183-3224-3257)

**2.8.** Kierownik Wydziału Ochrony Przeciwpowodziowej i Uzgodnień, wykonującego zadania Jednostki Zarządzającej Programem wyjaśnił, że nie występowały znaczące trudności i problemy związane z realizacją zadań w ramach Programu Żuławskiego, skutkujące nieosiągnięciem celów.

Przy realizacji przez RZGW zadań objętych Projektem wystąpiły, według wyjaśnień Pełnomocnika ds. realizacji Projektu, trudności i problemy natury finansowej (zmieniająca się wartość zadań, brak zapewnienia środków na wynagrodzenia osób zaangażowanych w realizację projektu na cały okres jego trwania), formalnej (konieczność prognozowania zapotrzebowania na środki finansowe z dużym

<sup>69</sup> Pierwotnie zakładano obudowę 10 ostróg, w aneksie nr POIŚ.03.01.00-00-008/11-01 z dnia 10.07.2013 r. zwiększono ich liczbę do 11.

<sup>70</sup> W aneksach nr POIŚ.03.01.00-00-008/11-02 i 03 odpowiednio z 17.06.2014 r. i 26.09.2014 r. zwiększono zakres zadania m.in. o zakup sprzętu do monitoringu.

<sup>71</sup> NIK nie badała kwalifikowalności wydatków poniesionych w ramach Projektu.

wyprzedzeniem, pojawienie się wydatków niekwalifikowanych), technicznej (warunki hydrologiczno-meteorologiczne, zmiany zakresu zadań i uwarunkowań ich realizacji wynikające z upływu czasu pomiędzy opracowaniem dokumentacji projektowej a przystąpieniem do prac).

Spośród pozostałych jednostek zaangażowanych w realizację zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego (Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu, Powiat Gdański (ziemski), Miasto Gdańsk i Miasto Elbląg), jedna zgłosiła RZGW jako JZPŻ problemy i trudności związane z niewystarczającymi środkami finansowymi przewidzianymi na realizację zadania w zakresie wskazanym w Programie. JZPŻ monitorowała działania Starostwa Powiatowego w Pruszczu Gdańskim (Powiat Gdański) mające na celu pozyskanie dodatkowych środków finansowych. Ponadto, w trakcie realizacji projektów „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I”, ww. beneficjenci odnotowywali trudności związane z przedłużającymi się procedurami przetargowymi i procedurami w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na inwestycję, skutkujące koniecznością odstąpienia od wykonania zadania, a także trudności związane z koniecznością wykazania zgodności przedsięwzięć z Ramową Dyrektywą Wodną<sup>72</sup> (o których na bieżąco informowali RZGW).

(dowód: akta kontroli str. 3226-3301)

2.9. W Programie Żuławskim (wg stanu na grudzień 2010 r.) określone zostały cztery produktowe wskaźniki osiągnięcia celu pn. „Przebudowa, odbudowa i budowa przeciwpowodziowych urządzeń technicznych”<sup>73</sup> przez poszczególne jednostki zaangażowane w I etap Programu oraz dwa wskaźniki rezultatu<sup>74</sup>, służące monitorowaniu stopnia realizacji tego celu. Po przeprowadzeniu oceny stanu realizacji zadań I etapu Programu Żuławskiego w 2014 r., uwzględniając zadania dodatkowe, doprecyzowano wartości docelowe ww. wskaźników<sup>75</sup> oraz rozszerzono (o pięć) katalog wskaźników monitorowania kolejnych trzech celów Programu Żuławskiego pn. „Poprawa rozpoznania zagrożenia powodziowego i możliwości przeciwdziałania mu przy wykorzystaniu najlepszych dostępnych technologii i narzędzi oraz zgodnie z wymaganiami prawodawstwa wspólnotowego i krajowego”<sup>76</sup>, „Zwiększenie znaczenia naturalnych metod ochrony przeciwpowodziowej”<sup>77</sup> oraz „Zwiększenie świadomości społeczności lokalnych oraz przedstawicieli administracji i instytucji w zakresie zagrożenia powodziowego i przeciwdziałania jego występowania”<sup>78</sup>.

W wyniku realizacji zadań w pełni osiągnięto wszystkie zakładane pierwotnie wartości wskaźników I etapu Programu Żuławskiego. Spośród wskaźników, których

<sup>72</sup> Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. U. WE L 327 z 22 grudnia 2000 r., ze zm.

<sup>73</sup> Liczba przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych urządzeń służących ochronie przed powodzią – 25 szt., długość przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych obwałowań – 74,93 km, długość przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych koryt cieków (w tym kanałów, rowów) – 65,21 km, liczba urządzeń hydrotechnicznych zabezpieczających teren zagrożony powodzią – 12 szt.

<sup>74</sup> Powierzchnia terenów objętych ochroną przeciwpowodziową – 251.000 ha oraz liczba osób objęta ochroną przeciwpowodziową – 250.000.

<sup>75</sup> Liczba przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych urządzeń służących ochronie przed powodzią – 35 szt., długość przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych obwałowań – 75,5 km, długość przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych koryt cieków (w tym kanałów, rowów) – 64,7 km, liczba urządzeń hydrotechnicznych zabezpieczających teren zagrożony powodzią – 13 szt.

<sup>76</sup> Wskaźniki - liczba opracowanych planów zarządzania dorzeczem (zawierająca: plany gospodarowania wodami, program wodno-środowiskowy oraz plany zarządzania ryzykiem występowania powodzi) – 7, liczba punktów monitoringu hydrometeo – 19.

<sup>77</sup> Wskaźnik - liczba przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych obiektów małej retencji – 1.

<sup>78</sup> Wskaźniki - ilość publikacji, konferencji, szkoleń, przekazanych dokumentacji w zakresie ochrony przed powodzią – 118, liczba mieszkańców, pracowników administracji przeszkolonych w zakresie problematyki zagrożenia powodziowego – 228.

wartości docelowe określono po ocenie stanu realizacji zadań I etapu Programu Żuławskiego w 2014 r., w pełni osiągnięto dziesięć. Nie udało się osiągnąć wskaźnika liczby przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych urządzeń służących ochronie przed powodzią (wskaźnik zrealizowany – 34 szt., przy zakładanym – 35 szt.)<sup>79</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 3183-3213, 3219-3225)

W sprawie wywiązania się z realizacji postanowień rozdziału 12 Metody monitorowania i oceny skuteczności realizacji Programu Żuławskiego, o określeniu przez RZGW, przed rozpoczęciem realizacji tego Programu, wyjściowych i docelowych wartości wskaźników w 2015 r. Zastępca Dyrektora ds. technicznych i inwestycji<sup>80</sup> wyjaśnił, że wartości wskaźników realizowanych w ramach I etapu wynikały z zadań, jakie poszczególni beneficjenci przyjęli do zrealizowania i były one doprecyzowane na etapie opracowywania przez nich studiów wykonalności oraz podpisywania umów o dofinansowanie projektów „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuława – Etap I”.

(dowód: akta kontroli str. 3261-3301, 4311-4312, 4324-4332)

**2.10.** W latach 2009-2011 zimy charakteryzowały się znacznymi zmianami zjawisk pogodowych (temperatur i opadów śniegu). Wysokie stany wody rzeki Wisły sprzyjały swobodnemu spływowi śryżu i kry lodowej, a odpowiednie głębokości na ujściu Wisły oraz znaczne obniżenie stanów morza, powodowały ich szybki odpływ. W sezonach zimowych 2011/2012, 2012/2013 i 2013/2014 RZGW przeprowadził łącznie sześć akcji lodołamania z powodu braku drożności koryta Wisły, które stanowiło zagrożenie dla swobodnego spływu wód, kry i lodów. Podczas lodołamania trzykrotnie usuwano powstałe zatory lodowe<sup>81</sup>. W sezonie zimowym 2014/2015 nie odnotowano znaczących zjawisk lodowych na rzece Wiśle, wymagających podjęcia akcji lodołamania.

W marcu 2010 r. na wszystkich (sześciu) wodowskazach zlokalizowanych na Żuławach<sup>82</sup> odnotowano przekroczenia stanu ostrzegawczego wody (maksymalnie o 106 cm na wodowskazu w Tczewie) oraz na pięciu – stanu alarmowego (maksymalnie o 56 cm w Tczewie). W styczniu i lutym 2011 r. przekroczenia stanu ostrzegawczego odnotowano na wszystkich sześciu wodowskazach (maksymalnie o 113 cm w Tczewie), zaś stanu alarmowego na pięciu wodowskazach (maksymalnie o 50 cm w Tczewie i Przegalinie).

Decyzje o rozpoczęciu akcji lodołamania każdorazowo podejmował Dyrektor RZGW w oparciu o informacje dotyczące m.in.: prognoz hydrologiczno-meteorologicznych IMGW w zakresie temperatury powietrza oraz kierunku i siły wiatru, grubości pokrywy lodowej i zasięgu zlodzenia Wisły, głębokości w korycie rzeki Wisły warunkujących przejście lodołamaczy. O zakończeniu akcji decydował kierownik lodołamania.

Prowadzenie akcji lodołamania było koordynowane z podobnymi działaniami podejmowanymi przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie, w szczególności dla zapewnienia swobodnego przepływu kry i lodów zrzuconych ze zbiornika we Włocławku.

<sup>79</sup> Z uwagi na długotrwałe procedury związane z ustalaniem przez organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji, Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu nie wykonał przebudowy stacji pomp nr 10 Balewo.

<sup>80</sup> Z upoważnienia Dyrektora RZGW.

<sup>81</sup> W miejscowościach Chełm i Bydgoszcz-Fordon w lutym 2012 r. oraz Nowe w lutym 2014 r.

<sup>82</sup> Korzeniewo, Biała Góra, Tczew, Gdańska Głowa, Przegalina, Świbno.

Sześć akcji lodołamania na rzece Wiśle<sup>83</sup> trwało łącznie 33,5 dnia<sup>84</sup>, z tego w sezonie:

- 2011/2012 dwie akcje trwające jeden i 16 dni, przeprowadzone odpowiednio przy wykorzystaniu dwóch z sześciu oraz od czterech do sześciu lodołamaczy wynajętych przez RZGW<sup>85</sup>,
- 2012/2013 dwie akcje trwające jeden i półtora dnia, przy wykorzystaniu odpowiednio dwóch i trzech własnych lodołamaczy,
- 2013/2014 dwie akcje trwające 11 i trzy dni, przy wykorzystaniu odpowiednio trzech własnych (przez 11 dni) i jednej wynajętej jednostki (przez 9 dni) oraz trzech własnych jednostek.

Akcje przeprowadzano w dwóch etapach: pierwszy, mający na celu udrożnienie ujścia rzeki Wisły od 941,5 km do 936 km, drugi, rozpoczynający się w terminie umożliwiającym bezpieczny zrzut i spływ lodów ze zbiornika we Włocławku. Szczegółowy zakres lodołamania zależny był od zasięgu zlodzenia rzeki.

W latach 2009-2015 na prowadzenie akcji lodowej RZGW wydatkował łącznie 22.862 tys. zł, w tym 2.484 tys. zł na zakup trzech lodołamaczy, 18.630 tys. zł tytułem najmu lodołamaczy wraz z załogą, 180 tys. zł na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń załóg, 1.058 tys. zł na utrzymanie lodołamaczy (w tym remonty, naprawy, konserwacje, paliwo żeglugowe) oraz 510 tys. zł na modernizację lodołamaczy.

Podczas trzech, z sześciu prowadzonych akcji lodołamania, miały miejsce awarie lodołamaczy, trwające od jednej godziny do kilku dni.

Członkowie załóg lodołamaczy należących do RZGW, poza akcją lodołamania, wykonywali obowiązki przewidziane w zakresach obowiązków i uprawnień, m.in. na stanowiskach konserwatorów budowli i urządzeń wodnych, mechaników maszyn na statku, brygadzystów.

Zgodnie z postanowieniami umów najmu lodołamaczy wraz z załogą dla przeprowadzenia zimowej osłony przeciwpowodziowej rzeki Wisły w km 941,5 do 684,0 wraz z przejściem przez wody będące w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni, zawartych przez RZGW w latach 2008-2015, wynagrodzenie wykonawcy rozliczane było wg ilości godzin i ustalonej stawki godzinowej pracy, pogotowia, a od 2011 r. również rezerwy, poszczególnych najmowanych lodołamaczy. Rozliczenie kosztów pracy najmowanych lodołamaczy dokonywane było przez kierownika lodołamania lub jego asystentów na zbiorczych miesięcznych zestawieniach godzin pracy/pogotowia/rezerwy lodołamaczy.

Wydatki na najem lodołamaczy, w stosunku do wydatków ponoszonych przez RZGW na zapewnienie akcji lodołamania własnymi jednostkami w poszczególnych latach wynosiły odpowiednio: w 2013 r. – 2.022 tys. zł i 166 tys. zł, w 2014 r. – 2.047 tys. zł i 707 tys. zł i w 2015 r. – 1.625 tys. zł i 875 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1688-1699, 2094, 3326-3469, 3524-3547)

**2.11.** Poza Programem Żuławskim i lodołaniem na Wiśle, RZGW realizował inne istotne zadania związane z ochroną Żuław przed powodzią, takie jak:

- opracowanie projektu PZRP dla regionu wodnego Dolnej Wisły, w tym map zagrożenia powodziowego;
- prowadzenie OKI;

<sup>83</sup> RZGW nie prowadził lodołamania na morskich wodach wewnętrznych.

<sup>84</sup> Poszczególne akcje trwały od jednego do 16 dni.

<sup>85</sup> W miarę prowadzenia akcji lodołamania w górę rzeki Wisły, do akcji włączono również dwa lodołamacze, wynajęte na potrzeby ochrony mostu w Kwidzynie przez inwestora, pozostawione do dyspozycji RZGW.

- przeprowadzanie inwestycji i remontów obiektów służących zabezpieczeniu przeciwpowodziowemu Żuław;
- zapewnienie bieżącego utrzymania i konserwacji koryt rzek.

(dowód: akta kontroli str. 2108-2138)

**2.11.1.** W celu zapewnienia efektywnego wykonania zadań wynikających z ustawy Prawo wodne, mając na względzie optymalizację kosztów i efektów przygotowywania PZRP, 25.03.2014 r. Prezes KGZW i Dyrektor RZGW zawarli porozumienie o wzajemnej współpracy w zakresie przygotowania i opiniowania dokumentacji, udziału w komitetach i grupach roboczych powołanych na potrzeby opracowania PZRP i monitoringu ich wdrażania, a także kampanii informacyjnych i konsultacji społecznych projektów PZRP oraz prognozy oddziaływania na środowisko, a ponadto weryfikacji raportu dla Komisji Europejskiej w części dotyczącej PZRP dla regionów wodnych. Na mocy powyższego porozumienia, Prezes KGZW sprawował nadzór nad finansowaniem przygotowania projektu PZRP i w dniu 9 lipca 2014 r. udzielił zamówienia publicznego<sup>86</sup> na opracowanie PZRP dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych w terminie do 3 grudnia 2014 r.

Dyrektor RZGW zobowiązany był, stosownie do postanowień zawartych w art. 88h ustawy Prawo wodne<sup>87</sup>, do przygotowania projektu PZRP dla regionu wodnego Dolnej Wisły, a ponadto na mocy porozumienia do nadzorowania jego właściwego merytorycznie wykonania.

Dyrektor RZGW zatwierdził opracowany projekt PZRP dla regionu wodnego Dolnej Wisły 22.12.2014 r., zaś po przeprowadzeniu procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i konsultacji społecznych, 13.10.2015 r. zaakceptował ostateczną wersję projektu PZRP dla tego regionu wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 3548-3618)

**2.11.2.** Zadania OKI w zakresie ochrony przed powodzią 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 IMGW, oraz sporządzano codzienne komunikaty hydrologiczne, które następnie przekazywano do właściwych instytucji i służb, a także publikowano na stronie internetowej RZGW<sup>88</sup>;
- prowadzenie bazy danych o obszarach bezpośredniego zagrożenia powodziowego,
- współpraca z innymi jednostkami organizacyjnymi, takimi jak: IMGW, zarządami melioracji i urzędów wodnych, urzędami morskimi, Centrum Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz innymi służbami wojewody i marszałka, jednostkami samorządu terytorialnego, biurami planowania przestrzennego i Politechniką Gdańską.

(dowód: akta kontroli str. 2002-2014, 3708-4163)

**2.11.3.** W celu realizacji zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław (nieujętych w Programie Żuławskim) w latach 2009-2015 RZGW przeprowadził ogółem 61 postępowań o udzielenie zamówienia, na łączną kwotę 34.113 tys. zł. Badanie czterech postępowań (w trybie przetargu nieograniczonego<sup>89</sup>), w wyniku

<sup>86</sup> Umowa nr KZGW/DPIZW-op/POPT/1/2013

<sup>87</sup> W brzmieniu obowiązującym do dnia 11.07.2014 r.

<sup>88</sup> W okresach zagrożenia powodzią i lodołamania komunikaty sporządzane były dwa razy dziennie.

<sup>89</sup> 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

których udzielono zamówień na kwotę 5.568 tys. zł, wykazało m.in., że zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych<sup>90</sup> (dalej: „ustawa Prawo zamówień publicznych”), przede wszystkim w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 3620-3707)

**2.12.** W badanym okresie występowały trudności i problemy w zakresie realizacji zadań dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław obejmujące, jak wyjaśnił Dyrektor RZGW, w szczególności brak wystarczających środków finansowych na właściwe utrzymanie budowli regulacyjnych (przede wszystkim ostróg) oraz sprzeczny środowisk ekologicznych związane z podejmowaniem prac na ujściu Wisły oraz przy odbudowie ostróg.

(dowód: akta kontroli str. 2108-2113)

Ustalona  
nieprawidłowość

W wyniku badania 261 wydatków poniesionych w ramach realizacji Projektu<sup>91</sup> stwierdzono, że 214 spośród nich, na kwotę ogółem 4.375 tys. zł (5% wydatków poniesionych przez RZGW na realizację Projektu), ujęto w nieprawidłowych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Było to niezgodne z załącznikiem nr 4 „Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków” do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>92</sup>.

Do § 605 (z odpowiednią czwartą cyfrą)<sup>93</sup> „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”, zaklasyfikowano wydatki dotyczące zarządzania Projektem<sup>94</sup>, działań informacyjno-promocyjnych<sup>95</sup>, zakupu sprzętu i wyposażenia<sup>96</sup>, które nie wiązały się z budową nowych lub ulepszeniem istniejących środków trwałych i powinny zostać ujęte odpowiednio w:

- § 421 „Zakup materiałów i wyposażenia” (wydatki za 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 – w łącznej kwocie 352 tys. zł);
- § 430 „Zakup usług pozostałych” (wydatki dotyczące zakupu: publikacji artykułów, obsługi konferencji, sprzątnięcia pomieszczeń biurowych pracowników RZGW zajmujących się realizacją Projektu, usług gastronomicznych, wykonania ulotek i innych usług promocyjnych – w kwocie ogółem 385 tys. zł);
- § 436 „Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych” – 2 tys. zł;
- § 440 „Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe” – 44 tys. zł;

---

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”.

<sup>90</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

<sup>91</sup> Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości zaklasyfikowania w odpowiednich paragrafach klasyfikacji budżetowej objęto 261 wydatków, poniesionych w związku z realizacją Projektu i dotyczących zarządzania Projektem (za wyjątkiem nadzorów budowlanych oraz wydatków osobowych), działań informacyjno-promocyjnych, zakupu sprzętu i wyposażenia w łącznej kwocie 4.428 tys. zł.

<sup>92</sup> 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.).

<sup>93</sup> Adnotacja „z odpowiednią czwartą cyfrą” dotyczy każdego z paragrafów przywołanych w opisie tej nieprawidłowości bez czwartej cyfry.

<sup>94</sup> W szczególności dotyczące kosztów delegacji na szkolenia i spotkania w sprawie Projektu i Ramowej Dyrektywy Wodnej, wydatki dotyczące ponoszenia kwalifikacji zawodowej pracowników RZGW, w tym koszty szkoleń i seminariów, usługi gastronomiczne związanej w uroczystością podpisania umowy o dofinansowanie Projektu, a także opłat związanych z wynajmem pokoi w siedzibie RZGW, np. czynsz, wywóz nieczystości, sprzątnięcie, usługi telekomunikacyjne.

<sup>95</sup> W tym obejmujące m.in. zakup kalendarzy, długopisów, smyczy, emisję reklam w mediach, działania public relations, prowadzenie strony na portalu Facebook.

<sup>96</sup>

- § 441 „Podróże służbowe krajowe” – 3 tys. zł;
- § 442 „Podróże służbowe zagraniczne” – 0,5 tys. zł;
- § 455 „Szkolenia członków korpusu służby cywilnej” – 9 tys. zł.

Ponadto w § 605, zamiast w § 606 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”, ujęto wydatki – w kwocie ogółem 3.579 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.

Wszystkie powyższe koszty zaewidencjonowano na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, wbrew przepisom rozporządzenia w sprawie planów kont, gdyż koszty te, bez względu na wartość, nie stanowiły kosztów środków trwałych w budowie oraz kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne.

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było błędne wykazanie kwot w sprawozdaniach rocznych z wykonania planu wydatków<sup>97</sup> za lata 2009-2015, sporządzanych na podstawie rozporządzeń w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>98</sup>, w §§ 605, 606, 421, 430, 436, 440, 441, 442 i 455. Ujęte w powyższych sprawozdaniach kwoty zostały zawyżone w § 605 o 4.375 tys. zł<sup>99</sup> oraz zaniżone w: § 421 o 352 tys. zł<sup>100</sup>, § 430 o 381 tys. zł<sup>101</sup>, w § 436 o 2 tys. zł, § 440 o 44 tys. zł<sup>102</sup>, § 441 o 3 tys. zł, § 442 o 1 tys. zł, § 455 ogółem o 9 tys. zł<sup>103</sup> oraz w § 606 o 3.579 tys. zł<sup>104</sup>.

Wydatki w łącznej kwotę 4.375 tys. zł poniesiono bez upoważnienia określonego w planach finansowych RZGW na lata 2009-2015, ponieważ w §§ 606, 421, 430,

<sup>97</sup> Za 2009 r. sprawozdania roczne: Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2008 i Informacja z wykonania planu wydatków z budżetu państwa w zakresie realizowanych programów pochodzących z budżetu UE, a za lata 2010-2015 sprawozdania roczne: Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków pomocy udzielanej przez państwa członkowie EFTA.

<sup>98</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej: z dnia 27 czerwca 2006 r. (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.) – dla sprawozdań sporządzonych za 2009 r., z dnia 3 lutego 2010 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 103) – dla sprawozdań sporządzonych za lata 2010-2013 oraz z dnia 23 stycznia 2014 r. (Dz. U., poz. 119 ze zm.) – dla sprawozdań sporządzonych za lata 2014-2015.

<sup>99</sup> Z czego w sprawozdaniach budżetowych za: 2009 r. o 32 tys. zł (§ 6058 – 27 tys. zł i § 6059 – 5 tys. zł), 2010 r. o 79 tys. zł (§ 6057 – 62 tys. zł i § 6059 – 17 tys. zł), 2011 r. o 1.571 tys. zł (§ 6058 – 1.334 tys. zł i § 6059 – 237 tys. zł), 2012 r. o 46 tys. zł (§ 6057 – 39 tys. zł i § 6059 – 7 tys. zł), 2013 r. o 414 tys. zł (§ 6057 – 352 tys. zł i § 6059 – 62 tys. zł), 2014 r. o 1.269 tys. zł (§ 6057 – 1.079 tys. zł i § 6059 – 190 tys. zł) oraz 2015 r. o 964 tys. zł (§ 6057 – 819 tys. zł i § 6059 – 145 tys. zł).

<sup>100</sup> Z czego w sprawozdaniach budżetowych za: 2009 r. o 12 tys. zł (§ 4218 – 10 tys. zł i § 4219 – 2 tys. zł), 2010 r. o 14 tys. zł (§ 4217 – 11 tys. zł i § 4219 – 3 tys. zł), 2013 r. o 282 tys. zł (§ 4217 – 240 tys. zł i § 4219 – 42 tys. zł), 2014 r. o 18 tys. zł (§ 4217 – 15 tys. zł i § 4219 – 3 tys. zł) oraz 2015 r. o 26 tys. zł (§ 4217 – 22 tys. zł i § 4219 – 4 tys. zł).

<sup>101</sup> Z czego w sprawozdaniach budżetowych za: 2009 r. o 4 tys. zł (§ 4308 – 3 tys. zł i § 4309 – 1 tys. zł), 2010 r. o 15 tys. zł (§ 4307 – 9 tys. zł i § 4309 – 6 tys. zł), 2011 r. o 94 tys. zł (§ 4308 – 80 tys. zł i § 4309 – 14 tys. zł), 2012 r. o 37 tys. zł (§ 4307 – 31 tys. zł i § 4309 – 6 tys. zł), 2013 r. o 108 tys. zł (§ 4307 – 92 tys. zł i § 4309 – 16 tys. zł), 2014 r. o 122 tys. zł (§ 4307 – 104 tys. zł i § 4309 – 18 tys. zł) oraz 2015 r. o 6 tys. zł (§ 4307 – 5 tys. zł i § 4309 – 1 tys. zł).

<sup>102</sup> Z czego w sprawozdaniach budżetowych za: 2012 r. o 8 tys. zł (§ 4407 – 7 tys. zł i § 4409 – 1 tys. zł), 2013 r. o 21 tys. zł (§ 4407 – 18 tys. zł i § 4409 – 3 tys. zł), 2014 r. o 6 tys. zł (§ 4407 – 5 tys. zł i § 4409 – 1 tys. zł) oraz 2015 r. o 8 tys. zł (§ 4407 – 7 tys. zł i § 4409 – 1 tys. zł).

<sup>103</sup> Z czego w sprawozdaniach budżetowych za: 2009 r. o 1 tys. zł (§ 4558), 2010 r. o 1 tys. zł (§ 4559), 2011 r. o 6 tys. zł (§ 4558 – 5 tys. zł i § 4559 – 1 tys. zł), 2012 r. o 1 tys. zł (§ 4557) oraz 2013 r. o 1 tys. zł (§ 4557).

<sup>104</sup> Z czego w sprawozdaniach budżetowych za: 2009 r. o 15 tys. zł (§ 6068 – 13 tys. zł i § 6069 – 2 tys. zł), 2010 r. o 50 tys. zł (§ 6067 – 42 tys. zł i § 6069 – 8 tys. zł), 2011 r. o 1.468 tys. zł (§ 6068 – 1.248 tys. zł i § 6069 – 220 tys. zł), 2014 r. o 1.122 tys. zł (§ 6067 – 954 tys. zł i § 6069 – 168 tys. zł) oraz 2015 r. o 924 tys. zł (§ 6067 – 785 tys. zł i § 6069 – 139 tys. zł).



436, 440, 441, 442 i 455 nie zaplanowano wydatków związanych z realizacją Projektu, co było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych<sup>105</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 2139-2580)

Główna Księgowa RZGW wyjaśniła że powyższe wydatki zakwalifikowano do wydatków inwestycyjnych w § 605, gdyż uznano je za wydatki, które nie wystąpiłyby, gdyby nie realizowano inwestycji w ramach Projektu, a Projekt był traktowany całościowo jako inwestycja. Podobnie wyjaśnił Pełnomocnik ds. Realizacji Projektu.

Była Dyrektor RZGW wyjaśniła m.in., że czując ciężar odpowiedzialności w związku z wydatkowaniem olbrzymich środków, wielokrotnie zwracała się do jednostki zwierzchniej o przyznanie środków na zatrudnienie osób ze specjalistycznym przygotowaniem i doświadczeniem. Ponadto wskazała, że od początku realizacji Projektu RZGW było przekonane, że § 605 był właściwym do klasyfikacji wydatków bezpośrednio związanych z realizacją zadań, a liczne interpretacje dotyczące kwalifikowania wydatków do kosztów wytworzenia nowego środka trwałego powstały na skutek braku precyzyjnego zapisu w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych.

Z wyjaśnień każdego z dwóch Zastępców Dyrektora RZGW, zatwierdzających określone wydatki do wypłaty z § 605, wynikało m.in., że RZGW przyjął interpretację, zgodnie z którą wszystkie wydatki dotyczące Projektu zaliczane będą do inwestycji, jako związane z wytworzeniem środków trwałych.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że:

- zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o rachunkowości<sup>106</sup> koszt wytworzenia produktu obejmuje koszty pozostające w bezpośrednim związku z danym produktem oraz uzasadnioną część kosztów pośrednio związanych z wytworzeniem tego produktu;
- RZGW, w celu realizacji projektu, utworzył Jednostkę Realizującą Projekt Żuławski, aby koszty związane z realizacją Projektu odnosiły się do zadań inwestycyjnych wykonywanych w jego ramach;
- kwestionowane wydatki miały ścisły związek w inwestycją (Projektem) i służyły ściśle określonym celom Projektu;
- środki w planie finansowym od początku realizacji Projektu przyznawane były w § 605;
- organy kontrolujące realizację Projektu nie kwestionowały sposobu kwalifikowania wydatków do § 605.

(dowód: akta kontroli str. 2581-2656)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w ww. wyjaśnieniach. Należy zauważyć, że w świetle art. 28 ust. 1 i 3 ustawy o rachunkowości, wartość środka trwałego ustala się na podstawie ceny jego nabycia lub kosztów wytworzenia, a do tych nie zalicza się kosztów ogólnych zarządu, kosztów sprzedaży oraz pozostałych kosztów operacyjnych i kosztów operacji finansowych. Powyższe wydatki, w tym związane z zarządzaniem Projektem (np. koszty wyjazdów służbowych na szkolenia, czynszu, opłat za media i sprzątnięcie pomieszczeń pracowników RZGW zatrudnionych w Jednostce Realizującej Projekt Żuławski, usługi gastronomiczne) oraz promocją Projektu (np. koszty zakupu kalendarzy, długopisów, smyczy, pendrive'ów, czapek, termosów, kubków i parasolek), nie były bezpośrednio związane z budową nowych lub modernizacją istniejących środków trwałych. Wydatki takie były bezpośrednio związane z zapewnieniem prawidłowej realizacji Projektu w zakresie wypełnienia obowiązków wynikających z umowy

<sup>105</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

<sup>106</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

o dofinansowanie Projektu. W związku z powyższym, nie mogły zwiększać wartości początkowej istniejących albo nowych środków trwałych.

Ponadto 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 o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>107</sup>, tj. 3,5 tys. zł, zgodnie z dokumentami RZGW o przyjęciu ich do użytkowania, nie powiększyły wartości innych inwestycji zrealizowanych w ramach Projektu.

#### Ocena cząstkowa

RZGW prawidłowo i terminowo wykonywał zadania z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław. Zrealizował zaplanowane zadania inwestycyjne, remontowo-modernizacyjne i utrzymaniowe, w tym przewidziane dla RZGW w I etapie Programu Żuławskiego. Zrealizowane w ramach tego etapu Programu zadania zwiększyły stopień bezpieczeństwa przeciwpowodziowego Żuław. Skutecznie przeprowadzono akcje lodołamania na Wiśle. Ponadto RZGW koordynował działania związane z ochroną przed powodzią. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły błędnej klasyfikacji i ewidencji księgowej niektórych wydatków (ogółem 4.375 tys. zł) poniesionych przy realizacji Projektu.

### 3. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

3.1. Zadania RZGW zostały określone w jego statucie, a sposób ich wykonania regulowały m.in. zarządzenia Dyrektora dotyczące regulaminu organizacyjnego, polityki rachunkowości i trzech procedur dla Projektu. Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej oraz sposób jej prowadzenia w RZGW, Dyrektor określił w wydanych zarządzeniach<sup>108</sup>. System kontroli zarządczej obejmował następujące obszary: środowiska wewnętrznego, celów i zarządzania ryzykiem, mechanizmów kontroli, informacji i komunikacji oraz monitorowania i oceny. Głównymi celami kontroli zarządczej było zapewnienie:

- osiągnięcia celów w sposób oszczędny i efektywny,
- realizacji zadań zgodnie z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- ochrony zasobów rzeczowych i informacyjnych,
- ograniczania błędów i nieprawidłowości w oparciu o proces zarządzania ryzykiem oraz sprawny system przepływu informacji,
- terminowego i rzetelnego wykonywania zadań i sporządzania sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 4164-4209)

3.2. W latach 2012-2015<sup>109</sup> w RZGW zapewniono prowadzenie audytu wewnętrznego przez usługodawcę wyłonionego w drodze postępowania przetargowego. W latach 2012-2013 wszystkie zadania audytowe przeprowadzono zgodnie z planem audytu. W 2014 r. zrealizowano dwa z czterech zaplanowanych zadań, a stan realizacji pozostałych dwóch nie był znany Dyrektorowi RZGW, ponieważ audytor wewnętrzny nie dostarczył dokumentacji dotyczącej audytu<sup>110</sup>. W 2015 r. zaplanowano i zrealizowano jedno zadanie audytowe dotyczące oceny funkcjonowania kontroli zarządczej. Łącznie w badanym okresie przeprowadzono 11 audytów wewnętrznych, w tym jeden dotyczący inwestycji i utrzymania

<sup>107</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851 ze zm.).

<sup>108</sup> Zarządzenie nr 116 Dyrektora RZGW z dnia 28 października 2011 r. w sprawie: określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej oraz powołania Zespołu ds. kontroli zarządczej w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gdańsku oraz Zarządzenie nr 23/2015 Dyrektora RZGW z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie: wprowadzenia systemu kontroli zarządczej w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gdańsku ze zm.

<sup>109</sup> W grudniu 2011 r. wydatki RZGW przekroczyły kwotę 40.000 tys. zł (zgodnie z art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny prowadzi się w państwowych jednostkach budżetowych, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym jednostki budżetowej dochodów lub kwota wydatków przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł).

<sup>110</sup> W związku z powyższym, RZGW wystąpił z powództwem o nakazanie wydania przedmiotowej dokumentacji.

śródlądowych dróg wodnych będących w administracji RZGW, który swoim zakresem obejmował zarówno planowanie, jak i realizację zadań inwestycyjnych, w tym dotyczących kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław. W wyniku przedmiotowego audytu nie wydano zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 4238-4270)

**3.3.** W latach 2009-2015 przeprowadzono łącznie 15 kontroli wewnętrznych, w tym trzy w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego na Żuławach, dotyczące:

- działalności inwestycyjnej w okresie od 1.01.2009 r. do 31.12.2009 r. Wydziału Przygotowania i Realizacji Inwestycji – w wyniku kontroli nie wydano zaleceń pokontrolnych,
- prowadzenia gospodarki wiklinowej wzdłuż rzeki Wisły na obszarze działania Nadzorów Wodnych w Korzeniewie i Przegalinie w okresie od -1.01.2009 r. do 31.12.2011 r.; wydano trzy zalecenia dotyczące opracowania szczegółowych procedur związanych z udostępnieniem terenów zarządzanych przez RZGW, na których występuje potrzeba usuwania drzew, krzewów lub przerostów wikliny na kępach, opracowania zasad dokonywania klasyfikacji pozyskanego materiału z wycinki na drewno opałowe, faszynę, odpad lub inne kategorie oraz ustalenia form i procedur zawierania umów na eksploatację plantacji wiklinowych w zakresie dzierżawy gruntów i opłat za pozyskany materiał, które wykonano,
- prowadzenia gospodarki transportowej w RZGW w okresie od 1.01.2014 r. do 30.06.2015 r., dotyczącej m.in. lodołamaczy – zalecenie o uzupełnienie procedur o sposób prowadzenia gospodarki materiałami pędnymi i smarami oraz zabezpieczenia posiadanego sprzętu przed zniszczeniem i kradzieżą po godzinach pracy było w trakcie realizacji<sup>111</sup>.

Ponadto, na podstawie art. 156 ust. 1 pkt 11, 12 i 14 ustawy Prawo wodne, pracownicy RZGW przeprowadzili łącznie 37 kontroli w zakresie ochrony przed powodzią, w tym dwie na obszarze Żuław, dotyczące:

- przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w związku z makroniwelacją terenu (art. 156 ust. 1 pkt 11),
- 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).

W związku z przeprowadzonymi ww. kontrolami nie stwierdzono uchybień w zakresie przestrzegania przepisów ustawy Prawo wodne.

(dowód: akta kontroli str. 4271-4296)

**3.4.** W badanym okresie w RZGW przeprowadzono łącznie 34 kontrole zewnętrzne (z wyłączeniem niżej opisanych kontroli Projektu), w tym osiem<sup>112</sup> dotyczyło zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław. W ich wyniku wydano łącznie 14 zaleceń pokontrolnych dotyczących m.in.:

- podjęcia działań w celu zrealizowania wszystkich wniosków i zaleceń OTKZ,
- wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych zapewniających realizację zadań w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w zaplanowanym terminie,
- wstrzymania eksploatacji kładki komunikacyjnej pomiędzy łądem na terenie Bazy Nadzoru Wodnego Przegalina a pokładem holownika – do czasu wyposażenia jej w bariery ochronne po obu bokach,

<sup>111</sup> Wg stanu na 19.11.2015 r.

<sup>112</sup> Z czego po jednej kontroli przeprowadziły Urząd Kontroli Skarbowej, NIK, NFOŚiGW oraz Państwowa Inspekcja Pracy oraz po dwie Prezes KGZW i Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.

- zapewnienia skutecznej wymiany powietrza w skrzyni stalowej z akumulatorami, zamontowanej w siłowi lodolamacza TYGRYS.

Wszystkie zalecenia zostały w całości zrealizowane.

RZGW poddany został 29<sup>113</sup> kontrolom realizacji Projektu, w tym dwie nie zostały zakończone do 11 lutego 2016 r. W wyniku trzech kontroli wydano:

- zalecenia dotyczące stosowania art. 42 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- zalecenia dotyczące wprowadzenia zasad w zakresie umieszczania na dokumentach księgowych informacji o dacie dokonania płatności i dekretacji analitycznej,
- 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 2007-2013.

Wszystkie zalecenia zrealizowano, a w zakresie kwestionowanego planowanego zawarcia umowy w trybie zamówienia z wolnej ręki – RZGW nie udzielił przedmiotowego zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 4297-4306)

**3.5.** Stosownie do postanowień § 2 pkt 2 porozumienia w sprawie realizacji Programu Żuławskiego<sup>114</sup> z dnia 11 grudnia 2009 r. (dalej: Porozumienie), dla zapewnienia skutecznego koordynowania i monitorowania Programu, strony<sup>115</sup> zobowiązały się do powołania Komitetu Sterującego (pod przewodnictwem Ministra Środowiska). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 1 i 3 Porozumienia, koordynowanie i monitorowanie realizacji Programu Żuławskiego należeć miało do JZPŻ.

Podsekretarz w Ministerstwie Środowiska wyjaśnił, że z punktu widzenia realizacji tego projektu powołanie komitetu sterującego nie było konieczne.

Dyrektor RZGW<sup>116</sup> utworzył JZPŻ, ustalając jej zadania zgodnie z ich zakresem określonym w § 4 Porozumienia oraz w § 5 Umowy<sup>117</sup>. Do zadań JZPŻ należało w szczególności:

- koordynowanie realizacji Programu,
- analizowanie wykonanych działań w ramach poszczególnych etapów realizacji Programu w aspekcie osiągniętych efektów założonych w Programie, wskaźników monitorowania i tworzenia dokumentacji ewaluacyjnej,
- przygotowanie aktualizacji Programu, stosownie do wymagań wynikających z oceny i obowiązujących przepisów prawa,
- potwierdzanie zgodności z Programem zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w ramach projektów.

<sup>113</sup> Z czego 23 kontrole przeprowadził NFOŚiGW, jedną KGZW oraz pięć Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, w tym trzy na etapie wydawania pozwoleń na użytkowanie.

<sup>114</sup> Porozumienie w sprawie realizacji Programu „Kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”, podpisane w Gdańsku, w dniu 11 grudnia 2009 r. – stanowiące załącznik nr 2 do Programu Żuławskiego.

<sup>115</sup> Stronami porozumienia byli: Minister Środowiska reprezentowany przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska Stanisława Gawłowskiego, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – Leszek Karwowski, Województwo Pomorskie reprezentowane przez Marszałka Województwa Pomorskie – Mieczysława Struka, Województwo Warmińsko-Mazurskie reprezentowane przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego – Jacka Protasa oraz Wicemarszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego – Grzegorza Nowaczyka.

<sup>116</sup> Zarządzeniem nr 15/2010 Dyrektora RZGW z dnia 05 lutego 2010 r. w sprawie: zmian w regulaminie organizacyjnym Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

<sup>117</sup> Umowa w sprawie realizacji I Etapu Programu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)” (dalej: Program Żuławski) z dnia 11 grudnia 2009 r. – stanowiąca załącznik nr 3 do Programu Żuławskiego.

Pełnienie przez RZGW roli JZPŻ było zgodne z postanowieniem § 3 pkt 1 zdanie pierwsze Porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 80-195)

Ogólne zasady monitorowania i oceny skuteczności realizacji Programu Żuławskiego określone zostały w samym Programie. JZPŻ nie określiła odrębnych zasad monitorowania realizacji zadań w ramach I etapu oraz stopnia osiągnięcia celów Programu. W tym zakresie współpracowała doraźnie, w miarę potrzeb, z partnerami Umowy, którzy m.in.: dostarczali niezbędne informacje o zaawansowaniu rzeczowo-finansowym realizowanych zadań oraz dokumenty dla potrzeb monitorowania i raportowania przebiegu realizacji I etapu Programu Żuławskiego, a także przekazywali RZGW informacje o zagrożeniach w przygotowaniu i realizacji swoich projektów (opisane w pkt. 2.8 wystąpienia).

Przyjęte mechanizmy monitorowania realizacji zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego obejmowały:

- cykliczne przekazywanie JZPŻ, na jej wniosek, przez pozostałe jednostki zaangażowane w realizację poszczególnych zadań danych o ich rzeczowo-finansowym zaawansowaniu oraz
- 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 Żuławski działań, a także oceny ich efektów, w szczególności przygotowanie następnego etapu jego realizacji.

Zgodnie z zaleceniem zawartym w Programie Żuławskim<sup>118</sup>, w myśl którego monitorowanie skuteczności wdrażania Programu powinno następować w cyklu rocznym, JZPŻ monitorowała stopień zaawansowania realizacji zadań przez pozostałe jednostki przynajmniej raz w roku.

Ponadto, na etapie pre-umów RZGW koordynował prace przygotowawcze przy procedowaniu uzyskiwania wspólnych dokumentacji lub decyzji środowiskowych dla zadań różnych jednostek zaangażowanych w realizację zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego, m.in. w odniesieniu do Raportu oddziaływania na środowisko w zakresie oddziaływania na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla ochrony których został wyznaczony obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 „Jezioro Drużno” dla przedsięwzięć: przebudowa koryta rzeki Wąska i przebudowa wałów rzeki Wąska oraz Raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia obejmującego siedem zadań<sup>119</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 4311-4546, 4586-4588)

**3.6.** Określone w Programie Żuławskim i doprecyzowane w związku z planowaniem wykonania dodatkowych zadań przez jednostki realizujące I etap tego Programu wskaźniki produktu i rezultatu służące ocenie stopnia osiągnięcia celów Programu opisano w pkt. 2.9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Przyjęte wskaźniki umożliwiały ocenę stopnia realizacji celów I etapu Programu Żuławskiego przez JZPŻ.

(dowód: akta kontroli str. 2725-2901, 3176-3182, 4311-4334, 4597)

**3.7.** Jednostki zaangażowane w realizację zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego sporządzały i terminowo przekazywały niezbędne do monitorowania

<sup>118</sup> Program Żuławski, rozdział 12. Metody monitorowania i oceny skuteczności realizacji programu, s. 93-94.

<sup>119</sup> Odbudowa ostróg na rzece Wiśle, dwa zadania odbudowy lewego wału przeciwpowodziowego na rzece Wiśle: odcinek Giellice-Kiezmark oraz Kiezmark-Przegalina, trzy zadania dotyczące odbudowy prawego wału przeciwpowodziowego na rzece Wiśle: odcinek Czerwone Budy-Drewnica, Palczewo-Czerwone Budy i Lisewo-Palczewo.

stopnia rzeczowo-finansowego zaawansowania zadań dane, o przekazanie których zwracała się JZPŻ.

(dowód: akta kontroli str. 4340-4546)

**3.8.** Dyrektor RZGW określił zasady funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem oraz sposób dokonywania identyfikacji i oceny ryzyka w wydanych zarządzeniach<sup>120</sup>, zgodnie z którymi identyfikacji i oceny ryzyka dokonywali przynajmniej raz w roku kierownicy komórek organizacyjnych będący ich właścicielami.

W wyniku analizy ryzyka przeprowadzonej w latach 2011-2013 zidentyfikowano ryzyka dotyczące koordynacji realizacji Programu Żuławskiego, polegające m.in. na:

- braku wystarczającej ilości kompetentnych pracowników,
- niewykonaniu zadań w terminie ze względu na zagrożenie niewywiązania się przez jednostki współpracujące ze swoich zadań,
- niewykonaniu zadań w terminie ze względu na presję społeczną i nacisk różnych środowisk,
- niejasnym podziale zadań i obowiązków oraz utrudnionym przepływie informacji ze względu na skomplikowaną strukturę organizacyjną zarządzania Projektem i zalecono stosowne mechanizmy kontrolne oraz wskazano działania w przypadku wystąpienia tych ryzyk, które spowodowały, jak wyjaśnił Dyrektor RZGW, że powyższych ryzyk nie zidentyfikowano w kolejnych latach (co potwierdził w przeprowadzonej w 2014 r. „Analizie przeglądu procesu zarządzania ryzykiem w latach 2011-2014” audytor wewnętrzny).

(dowód: akta kontroli str. 4172-4189, 4196-4200, 4598-4754)

**3.9.** W celu zapewnienia prawidłowości realizacji zadania lodołamania m.in.:

- z chwilą wystąpienia pierwszych zjawisk lodowych na Dolnej Wiśle, pracownicy RZGW prowadzili stałe, codzienne monitorowanie m.in. stanów wody oraz zlodzenia poszczególnych odcinków rzeki, a także sporządzali i przekazywali do odpowiednich służb i organów komunikaty lodowe,
- RZGW wyposażyło lodołamacze w system GPS wraz z aplikacją służącą do śledzenia tych jednostek, na potrzeby podejmowania decyzji o przebiegu akcji lodołamania,
- w 2015 r. wprowadzono dodatkowe elementy wspomagające system monitoringu w postaci kamer oraz stosownego oprogramowania, umożliwiającego uzyskiwanie informacji o potencjalnych zagrożeniach.

RZGW w latach 2011-2015 dokonywało analizy ryzyka niewykonania zadania lodołamania na rzece Wiśle, identyfikując ryzyka m.in. takie, jak: awaria lodołamaczy, niewystarczająca ilość środków finansowych niezbędnych do realizacji akcji lodołamania, nieprawidłowe wydanie decyzji powodujące niewłaściwe przeprowadzenie akcji lodołamania, straty finansowe, wystąpienie zatorów i powódzie, nieprzeprowadzenie akcji łamania lodu z przyczyn anomalii pogodowych takich, jak bardzo niski stan wody uniemożliwiający pracę jednostek.

RZGW podejmowało stosowne działania w celu minimalizacji potencjalnych negatywnych skutków ryzyk m.in. takie, jak: zakupienie i wyremontowanie, a także doposażenie w sprzęt nawigacyjny oparty na GPS lodołamaczy, dokonywanie codziennych analiz zlodzenia rzeki oraz monitorowanie stanu zlodzenia przez kamery w ujściu Wisły i Toruniu.

(dowód: akta kontroli str. 1688-1698, 4598-4754)

<sup>120</sup> Zarządzenie nr 116 Dyrektora RZGW z dnia 28 października 2011 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej oraz powołania zespołu ds. kontroli zarządczej oraz Zarządzenie nr 24/2015 Dyrektora RZGW z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia systemu zarządzania ryzykiem.

1. RZGW nie dopełnił formalnego obowiązku określonego w § 3 ust. 2 Umowy w sprawie realizacji I Etapu Programu Żuławskiego i nie powołał, dla zapewnienia skutecznego koordynowania i monitorowania realizacji I etapu Programu Żuławskiego, Komitetu Monitorującego.

Była Dyrektor RZGW wyjaśniła m.in., że strony Umowy wskazały przedstawicieli do bieżącego współdziałania i monitorowania realizacji przedsięwzięć I Etapu i tak utworzony Zespół pod kierunkiem JZPŻ spełniał rolę Komitetu Monitorującego przebieg realizacji I Etapu Programu. Wobec powyższego, RZGW uznał za zbędne powoływanie odrębnej struktury jaką byłby Komitet Monitorujący.

(dowód: akta kontroli str. 4311-4334)

2. NIK zauważa, że niepotwierdzenie przez RZGW (jako JZPŻ) zgodności z Programem Żuławskim zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w ramach projektów pozostałych jednostek zaangażowanych w realizację Programu, w tym zadań dodatkowych – nieujętych w Programie Żuławskim (mimo określenia takiego wymogu w § 5 pkt 1 Umowy w sprawie realizacji I Etapu Programu Żuławskiego), mogło ograniczać skuteczność koordynowania i monitorowania realizacji zadań w ramach I etapu Programu.

Z informacji przekazanych NIK przez Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Gdańsku i Elblągu wynikało, że zrealizowały w ramach projektów „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I” łącznie dziewięć zadań nieujętych w Programie Żuławskim, polegających na przebudowie stacji pomp<sup>121</sup>, zaś Starosta Gdański poinformował NIK<sup>122</sup> m.in., że w ramach projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I” zrealizowano również zadania w zakresie przedmiotowym nieprzewidzianym do realizacji w Programie Żuławskim.

Była Dyrektor RZGW wyjaśniła m.in., że JZPŻ nie potwierdzała zgodności z Programem Żuławskim zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w ramach poszczególnych projektów, gdyż beneficjenci podpisali indywidualne umowy z NFOŚiGW, a ponadto opiniowanie nie było konieczne, gdyż lista zadań powstała w porozumieniu z Ministrem Środowiska i Prezesem KGZW. Ponadto wyjaśniła, że zaistniałe w trakcie I etapu zmiany zadań inwestycyjnych nie były opiniowane, gdyż wszystkie wpisywały się w cele Programu Żuławskiego, a ich zasadności nie kwestionowała także jednostka wdrażająca podpisując aneksy do umów.

Kierownik Wydziału Ochrony Przeciwpowodziowej i Uzgodnień, realizującego zadania JZPŻ wyjaśniła, że JZPŻ nie potwierdzała zgodności z Programem Żuławskim zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w ramach projektów poszczególnych partnerów Umowy, gdyż zadania określone w Programie Żuławskim nie wymagały potwierdzenia, a zadaniem RZGW nie było szczegółowe analizowanie zakresu rzeczowego poszczególnych zadań. Ponadto, JZPŻ nie potwierdzała zgodności z Programem Żuławskim dodatkowych zadań realizowanych przez partnerów Umowy, gdyż uznano, że były zgodne z celami tego Programu.

(dowód: akta kontroli str. 3261-3301, 4210-4219, 4311-4334, 4547-4554)

<sup>121</sup> nr 18 Tropy, nr 3 Markusy, nr 9W Dębina-Świerki, nr 27 Wróblewo, nr 4 Przejazdowo, nr 25 Lędowo, nr 4W Stegna, nr 66 Klecie oraz nr 68 Złotowo, z których sześć nie zostało również poddanych analizie wielokryterialnej w KPP.

<sup>122</sup> W piśmie z 13.02.2016 r.

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

Stwierdzone i opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wskazują jednak na potrzebę dokonania analizy tego systemu w obszarach objętych kontrolą NIK pod kątem ewentualnego wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych (dodatkowych mechanizmów kontrolnych) ograniczających ryzyko ponownego wystąpienia nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK.

(dowód: akta kontroli str. 1629-1636, 1659-1669, 1560-1571, 1575-1599, 1560-1571, 1629-1638, 2139-2580, 2581-2656, 4210-4237)

#### Ocena częściowa

W badanym okresie RZGW określił zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej i systemu zarządzania ryzykiem. Dokonywał identyfikacji i analizy ryzyk niewykonania zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego w kontekście osiągnięcia jego celów oraz łodołamania. Przyjęte mechanizmy monitorowania realizacji zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego umożliwiały dokonywanie systematycznej analizy podejmowanych przez jednostki realizujące Program Żuławski działań, a także oceny ich efektów.

### IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>123</sup>, wnosi o:

- 1) podjęcie działań mających na celu zapewnienie przeprowadzania kontroli stanu technicznego i bezpiecznego użytkowania ostróg na Wiśle,
- 2) prowadzenie książki obiektu budowlanego dla kierownicy wschodniej i zachodniej w ujściu Wisły do Zatoki Gdańskiej,
- 3) podjęcie działań zapewniających prawidłowe klasyfikowanie i ewidencjonowanie wydatków budżetowych,
- 4) dokonanie korekty zapisów na koncie 080 w zakresie dotyczącym poniesionych w ramach realizacji Projektu kosztów, których nie można zaliczyć do nakładów na budowę nowych lub modernizację istniejących środków trwałych.

### V. Pozostałe informacje i pouczenia

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

#### Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>123</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.



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

Gdańsk, dnia 16 lutego 2016 r.

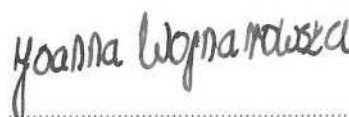
Kontroler  
Anna Struzik  
Starszy inspektor kontroli państwowej



.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

p.o. Dyrektor



.....  
podpis