



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD 410.015.02.2015  
P/15/070

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/070 – „Ochrona przeciwpowodziowa Żuław”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Maria Mieszalska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97003 z dnia 6 listopada 2015 r. 2. Andrzej Os, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97004 z dnia 6 listopada 2015 r. 3. Rafał Wieczorkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 98873 z dnia 5 stycznia 2016 r. i nr 98889 z dnia 19 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, ul. Sucha 12, 80-531 Gdańsk (dalej: „ZMiUW”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Nierebiński, Dyrektor ZMiUW (dalej: „Dyrektor”) (dowód: akta kontroli str. 9)

## Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Zadania zrealizowane w ramach I etapu Programu Żuławskiego<sup>1</sup> służyły osiągnięciu głównego celu tego Programu<sup>2</sup>, jakim było „zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej stymulującej wzrost potencjału dla zrównoważonego rozwoju Żuław”. Stan przebudowanych stacji pomp uległ znacznej poprawie, co skutkowało zmniejszeniem awaryjności i energochłonności wyeksploatowanych stacji oraz zautomatyzowaniem procesu sterowania ich pracą, a w przypadku 15 pomp również wzrostem wydajności. Ponadto umocniono wały przeciwpowodziowe i wybudowano dodatkową stację pomp. W konsekwencji zwiększono w tym zakresie zabezpieczenie Żuław przed powodzią i podtopieniami, co może efektywnie zminimalizować ich ewentualne skutki. Założone w umowie o dofinansowanie Projektu<sup>3</sup> wskaźniki produktu i rezultatu zostały w pełni osiągnięte, a zadania zostały zrealizowane terminowo (z wyjątkiem jednego, którego nie zrealizowano z przyczyn niezależnych od ZMiUW).

Ponadto plany inwestycyjne ZMiUW uwzględniały także inne – poza Programem Żuławskim - zadania związane z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym Żuław. Harmonogram przeprowadzania remontów i inwestycji uwzględniał najpilniejsze potrzeby. Planując modernizację obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych kierowano się ich stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa, ocenianym w wyniku przeglądów i kontroli przeprowadzanych przez pracowników posiadających odpowiednie uprawnienia, a także wynikami analiz w zakresie źródeł i przyczyn powodzi na terenie Żuław. Nie stwierdzono żadnego przypadku obiektu ochrony przeciwpowodziowej, którego stan techniczny zagrażałby bezpieczeństwu.

<sup>1</sup> Programu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 z uwzględnieniem etapu 2015”.

<sup>2</sup> Zatwierdzonego w maju 2010 r. przez Ministra Środowiska.

<sup>3</sup> Projekt pn. „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku” w ramach działania 3.1. priorytetu III Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013”.

Jednakże z powodu ograniczonych środków budżetowych część zadań realizowanych jest w sposób doraźny, jak np. zabezpieczenie wałów przeciwpowodziowych rzek Wisły Królewieckiej oraz Tugi przed szkodliwą działalnością bobrów. NIK zauważa przy tym, że optymalne zaplanowanie zadań utrudniał brak stabilności finansowej ZUiMW (remonty i konserwacje realizowane były głównie w ramach uruchamianych w trakcie roku budżetowego rezerw celowych).

Wojewódzki magazyn przeciwpowodziowy wyposażony był w sprzęt uznany za niezbędny do prowadzenia akcji przeciwpowodziowej.

Dyrektor ZMiUW podejmował liczne działania na rzecz pozyskania dodatkowych źródeł finansowania zadań ZMiUW. W efekcie pozyskano dodatkowe środki finansowe pochodzące m.in. z budżetu Unii Europejskiej, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”) oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „WFOŚiGW”).

Objęte badaniem postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych przeprowadzono w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieprawidłowej klasyfikacji i ewidencji księgowej wydatków w łącznej kwocie 597,5 tys. zł oraz nieprawidłowej ewidencji księgowej kosztów w łącznej kwocie 388,7 tys. zł.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. ZMiUW dysponował kroniką powodzi<sup>4</sup> oraz innymi opracowaniami<sup>5</sup> opisującymi powódzie na Żuławach. Na zaplanowanie działań inwestycyjnych w zakresie ochrony powodziowej w latach 2009-2015 wpłynęły wnioski z powodzi:

- na rzece Wiśle: z 1829 r. (powódź zatorowa) – w kwietniu północno-wschodni orkan spiętrzył wody Wisły, która przerwała lewy wał we wsiach Czatkowy (na długości ok. 150 m.) oraz Giemlice (na długości ok. 225 m.), zalewając Żuławy Gdańskie oraz miasto Gdańsk i z 1945 r. (tzw. powódź wojenna<sup>6</sup>) – zalanie polderów w delcie Wisły i zniszczenie polderowego ustroju Żuław oraz podtopienie obszaru przeddepresyjnego;
- na Kanale Raduni i Kłodawie w lipcu 2001 r. (powódź opadowa), gdy intensywne opady deszczu spowodowały katastrofę budowlaną prawego wału Kanalu Raduni (Gdańsk) oraz lewego wału Kłodawy (Żuławy Gdańskie). Powódź na Żuławach objęła część Gdańska (dzielnice: Orunia, Lipce i Święty Wojciech) oraz najbliższe mu poldery: Orunia, Rokitnica-Niegowo, Lędowo i Grabowo na Żuławach Gdańskich.

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 250-270)

W wyniku powyższych powodzi zalanych zostało 34 (w 1829 r.), 100 (w 1945 r.) i 4,9 (w 2001 r.) tys. ha.

ZMiUW nie dysponował danymi dotyczącymi skutków powodzi w zakresie liczby zalanych gospodarstw domowych i obiektów infrastruktury komunalnej oraz strat

<sup>4</sup> „Kronika powodzi w Delcie Wisły” opracowana przez A. Majewskiego z Oddziału Morskiego Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Gdyni, obejmująca okres od 1328 do 1983 r.

<sup>5</sup> M. in. materiały konferencyjne „Żuławy 2003 – czas przełomu” opracowane przez marszałków województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

<sup>6</sup> Powódź była następstwem celowego działania wojsk niemieckich, które przekopały prawy wał Wisły w miejscowości Czerwone Budy oraz lewy wał w Kiezmarku.

w tych obiektach. Dyrektor wyjaśnił, że ZMiUW nie posiada uprawnień do gromadzenia tych danych oraz, że ich badanie nie pozostaje w bezpośredniej relacji do wykonywania zadań ZMiUW określonych w jego statucie. Dyrektor wyjaśnił również, że nie było możliwe powiązanie konkretnego wniosku z poszczególnego podtopienia z zadaniem inwestycyjnym, gdyż wszystkie realizowane na Żuławach zadania służyły zabezpieczeniu przed podtopieniami.

(dowód: akta kontroli str. 91-96, 110-119, 172-174)

Dyrektor wyjaśnił, że doświadczenie z powodzi na Wiśle wskazuje, że dla bezpieczeństwa powodziowego Żuław od strony tej rzeki znaczenie miało należyte utrzymanie jej wałów, zaś na skutek powodzi z 2001 r. wydatkowano 55.579 tys. zł, m.in. na zabudowanie wyrw w wałach Kłodawy i udrożnienia jej koryta oraz modernizację wałów Czarnej Łachy, Motławy, Raduni i Bielawy, które ukończono przed 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 79-89)

Przeprowadzone na wałach Wisły w latach 2009-2015 działania inwestycyjne polegały na uszczelnieniu ich korpusu ścianką zabezpieczającą przed filtracją wody w przypadku jej wezbrania w międzywał<sup>7</sup>.

Straty i szkody poniesione w powodzi na Kanale Raduni i Kłodawie na terenie Żuław wyniosły 308 mln zł i były wyższe niż oszacowane wówczas na 211,5 mln zł potrzeby finansowe w zakresie inwestycji i utrzymania urządzeń melioracji wodnych podstawowych na Żuławach w części dotyczącej województwa pomorskiego na okres 2003-2010<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 110-119, 266-270)

Na działania remontowe ZMiUW w latach 2009-2015 wpływ miała natomiast fala powodziowa na Wiśle z 2010 r., powstała przed granicami województwa pomorskiego (alarm powodziowy w maju i czerwcu). Pomimo, że nie nastąpiło wówczas przerwanie wałów, uległy one osłabieniu na odcinku 147 km. Wszystkie odcinki wałów Wisły administrowanych przez ZMiUW zostały poddane presji fali powodziowej. Uszkodzenia spowodowały ponadto bobry, które po wezbraniu wody kopały jamy w korpusie wału (przeniosły siedliska i żerowiska z międzywala). Uszkodzenia spowodowane przez bobry zostały usunięte, na co wydatkowano 4.540,4 tys. zł (zabezpieczenie punktowego przebiecia hydraulicznego w wale Wisły i zabudowę nor w wałach) ze środków NFOŚiGW oraz 2.069,1 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa na bieżące prace podczas alarmu powodziowego.

(dowód: akta kontroli str. 79-86, 110-119, 172-173)

**1.2.** ZMiUW posiadał analizy w zakresie źródeł i przyczyn powodzi z 1945 r. i 2001 r. Przyczyny powodzi wojennej na Wiśle w 1945 r. wskazano w powstałym na zlecenie ZMiUW opracowaniu „Odwodnienie i osuszenie Żuław po ich zatopieniu przez Niemców w 1945 r.”<sup>9</sup> - zabezpieczenie powodziowe było uzależnione od działań hydrotechnicznych i melioracyjnych, bez których łądowe środowisko wróciłoby do środowiska wodnego, z którego zostało wyłonione w wielowiekowym procesie polderyzacji.

Przyczyny powodzi z 2001 r. przeanalizowano w Programie poprawy podstawowego systemu ochrony przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych w latach 2003-2010, który został opracowany przez marszałków województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego oraz wojewodów obu województw. W czasie powodzi z 2001 r. na Kanale Raduni i Kłodawie zanotowano przekroczenie (nawet do 360%) normy

<sup>7</sup> Teren położony na brzegu rzeki pomiędzy jej linią brzegową a wałem przeciwpowodziowym.

<sup>8</sup> „Program poprawy podstawowego systemu ochrony przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych w latach 2003-2010”.

<sup>9</sup> Dr. inż. K Cebulak; Gdańsk, 1998 r.

średniej opadów dla lipca z lat 1991-2000 w Gdańsku, na Żuławach Gdańskich oraz Żuławach Wielkich<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 266-270)

Dyrektor wyjaśnił, że analiza skuteczności stosowanych metod ochrony przeciwpowodziowej była procesem ciągłym, dokonywanym na bieżąco podczas narad pracowników ZMiUW<sup>11</sup>, wizytacji obiektów i spotkań z mieszkańcami w czasie posiedzeń organów stanowiących gmin i powiatów na temat ochrony przeciwpowodziowej. Weryfikacja przyjętych rozwiązań spowodowana była zabudową polderów miejskich, która ograniczała retencję oraz stosowaniem nowych technologii. Potrzeby chronionego terenu ze względu na dane hydrologiczne były analizowane na etapie dokumentacji projektowej podejmowanych działań<sup>12</sup>. Ze względu na zatrudnianie osób posiadających wykształcenie uprawniające do projektowania i wykonywania urządzeń hydrologicznych, ZMiUW nie zlecał dodatkowych analiz.

(dowód: akta kontroli str. 91-96)

**1.3.** W celu zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej Żuław ZMiUW opracował Specyfikę zagrożeń powodziowych na Żuławach Wiślanych (Gdańsk, 2002 r.), zatwierdzone przez Wojewodę Pomorskiego Potrzeby w zakresie utrzymania, eksploatacji i inwestycji melioracji wodnych na terenie województwa pomorskiego na lata 2004-2010 (Gdańsk, 2004 r.), a we współpracy z Zarządem Melioracji i Urzędzeń Wodnych Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie – Program modernizacji systemu zabezpieczenia i budowy osłony przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych na lata 2001-2010 (Gdańsk, 2000 r.).

(dowód: akta kontroli str. 266-270)

Dyrektor wyjaśnił, że analizy uwzględnione w planowaniu zadań na lata 2009-2015 zostały przygotowane przez osoby mające odpowiednią wiedzę w zakresie utrzymania, eksploatacji i inwestycji, dlatego nie było potrzeby konsultowania ich z zewnętrznymi ekspertami.

(dowód: akta kontroli str. 91-96, 162-163)

W planowaniu zadań inwestycyjnych ZMiUW korzystał również z opracowań sporządzonych przez inne podmioty:

- Żuławy 2003 – czas przełomu (Nowy Dwór Gdański, 2003 r.) oraz Program dla Żuław (2005 r.), opracowanych przez marszałków województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego oraz Program poprawy podstawowego systemu ochrony przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych w latach 2003-2010 (Gdańsk, 2002 r.), w którego opracowaniu wzięli udział dodatkowo wojewodowie obu województw;
- Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030 z uwzględnieniem etapu 2015 (2010 r.), opracowane w RZGW;
- Koncepcja programowo-przestrzenna – raport główny (2008 r.)<sup>13</sup>, opracowana na zlecenie NFOŚiGW.

Powyższe opracowania nie były realizowane bezpośrednio, ale zadania wynikające z powyższych dokumentów ZMiUW uwzględnił w ocenie stanowiącej podstawę zaplanowania inwestycji na lata 2009-2015. W celu wykonania zadań I etapu Programu Żuławskiego ZMiUW zlecił wykonanie Studium wykonalności dla projektu

<sup>10</sup> „Program poprawy podstawowego systemu ochrony przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych w latach 2003-2010”.

<sup>11</sup> Analiza skuteczności podejmowanych działań odbywała się w trakcie prac związanych z wykonaniem dokumentacji projektowej, podczas której omawiano zakres koniecznych do wprowadzenia rozwiązań technicznych.

<sup>12</sup> Np.: zamówienie projektu stacji pomp Wybicko obejmuje obliczenia statyczne, hydrologiczne, hydrauliczne oraz geotechniczne.

<sup>13</sup> W załączniku nr 2 do Kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław – Etap I, Koncepcja programowo-przestrzenna – raport główny (grudzień, 2008 r.) zawarto wyniki analizy wielokryterialnej (dalej: „Analiza wielokryterialna”).

kompleksowe zabezpieczenie Żuław – etap I (Gdańsk, 2011 r.), na co wydatkowano 103 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 266-270)

1.4. W bezpośrednio poprzedzającej okres objęty kontrolą Analizie wielokryterialnej, przeprowadzonej – na zlecenie NFOŚiGW – przez konsorcjum MGPP SA w Tarnowie, DHI Polska sp. z o.o. w Warszawie, DHI A.S. w Vrřich oraz INW-EKO CONSULT Agata Kalandyk, oceniono 92 inwestycje przeciwpowodziowe ZMiUW na terenie Żuław o szacunkowym koszcie 360.150 tys. zł<sup>14</sup>.

W Programie modernizacji systemu zabezpieczenia i budowy osłony przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych na lata 2001-2010<sup>15</sup> potrzeby ZMiUW oszacowano na 120.130 tys. zł<sup>16</sup>, zaś w Programie dla Żuław (na lata 2007-2013)<sup>17</sup> – na 131.921 tys. zł<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 266-270, 327-330)

W Planie realizacji zadań inwestycyjnych ZMiUW na terenie Żuław w perspektywie finansowej 2007-2015 (dalej: „Plan inwestycyjny ZMiUW”) spośród opracowań wymienionych w pkt 1.3 wystąpienia<sup>19</sup>, uwzględniono 36 zadań ujętych w Analizie wielokryterialnej, w tym:

- 21 zadań<sup>20</sup> zgłoszonych RZGW do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (dalej: „POLiŚ”) w I etapie Programu Żuławskiego o szacunkowym koszcie 149.720 tys. zł.;
- cztery zadania zaplanowane w ramach POLiŚ w związku z tańszym od szacunkowego zrealizowaniem zadań z I etapu Programu Żuławskiego o szacunkowym koszcie 12.000 tys. zł.;
- 11 zadań<sup>21</sup> zaplanowanych do realizacji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (dalej: „PROW”) o szacunkowym koszcie 30.500 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 199-188, 327-330)

Zakres potrzeb ZMiUW był większy, niż możliwości finansowania. Dyrektor wyjaśnił, że zadania przeciwpowodziowe na Żuławach zaplanowane do realizacji w latach 2009-2015 uwzględniały połowę potrzeb.

ZMiUW nie zaplanował na lata 2009-2015 realizacji 90<sup>22</sup> zadań wynikających z własnych oraz będących w jego dyspozycji obcych dokumentów analitycznych o szacunkowym koszcie 180.850 tys. zł, w tym 55<sup>23</sup> zadań poddanych Analizie wielokryterialnej (163.930 tys. zł). Dokumenty ustalające potrzeby ZMiUW w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław powstały w celu poprawy

<sup>14</sup> Przebudowę stacji nr 8 Wróblewo o szacowanym koszcie 4.000 tys. zł, wykonano przed 2009 r.

<sup>15</sup> Wśród zagrożeń związanych z brakiem modernizacji i nienależytym utrzymaniem wskazano: zniszczenie infrastruktury przeciwpowodziowej i melioracyjnej, infrastruktury komunalnej i państwowej, majątku prywatnego, straty w życiu i zdrowiu ludzi, utrata dorobku historycznego i kulturowego, konieczność ponownej polderyzacji Żuław, degradacja gleb uprawnych i zniszczenia środowiska.

<sup>16</sup> Rzeki – 4.192 tys. zł, kanały – 17.372 tys. zł, wały – 78.025 tys. zł, stacje pomp – 19.525 tys. zł i budowle hydrotechniczne – 1.016 tys. zł.

<sup>17</sup> Jako cel Programu wskazano przebudowę systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz modernizacji urządzeń odwodnieniowych przy uwzględnieniu potrzeb osadnictwa i rolnictwa.

<sup>18</sup> Rzeki – 4.160 tys. zł, kanały – 21.170 tys. zł, wały – 76.041 tys. zł, 27.900 tys. zł na stacje pomp, 1.000 tys. zł na budowle hydrotechniczne i melioracje szczegółowe – 1.650 tys. zł.

<sup>19</sup> Zarówno własnych jak i opracowanych przez inne podmioty.

<sup>20</sup> Dwa zadania poddane Analizie wielokryterialnej – lewy wał Wisły na odcinkach Giemlice-Leszkowy i Leszkowy-Kiezmark ujęto jako jedno zadanie w I etapie Programu Żuławskiego.

<sup>21</sup> Siedem zadań poddanych Analizie wielokryterialnej ujęto w planie inwestycyjnym jako dwa zadania: 1) przebudowa stacji pomp Kały wraz z odbudową wałów przeciwpowodziowych i kształtowaniem przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego Tyny Dolnej i Tyny Małej; 2) odbudowa wałów Kanału Modrego wraz z odbudową koryta.

<sup>22</sup> Zadania wynikające z opracowań wymienionych w pkt 1.3 wystąpienia innych niż Analiza wielokryterialna: trzy przebudowy stacji pomp, trzy modernizacje wałów przeciwpowodziowych, 25 regulacji cieków oraz nakłady na cztery melioracje szczegółowe.

<sup>23</sup> Pozostałe do zrealizowania zadania, po sporządzeniu Planu inwestycyjnego ZMiUW, to przebudowa stacji pomp, budowa stacji pomp, siedem modernizacji wałów i 46 regulacji cieków. Jedno zadanie (przebudowa stacji pomp 31 Wróblewo) o szacunkowym koszcie 4.000 tys. zł zostało zrealizowane przed Analizą wielokryterialną.

zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, ale nie określały celów, ani efektów realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 322-330)

Dyrektor wyjaśnił, że opracowania, którymi dysponował ZMiUW, traktował jako pomocnicze w procesie planowania inwestycji. Koncepcja programowo-przestrzenna, której załącznik stanowiła Analiza wielokryterialna, poprzedzała przygotowanie ostatecznej wersji I etapu Programu Żuławskiego, nie stanowiła jednak podstawy wytypowania zadań do realizacji<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 110-119)

Zakładany w pierwotnym Planie inwestycyjnym ZMiUW na lata 2009-2015 koszt realizacji zadań uwzględnionych w Analizie wielokryterialnej wynosił 170.967 tys. zł, podczas gdy oszacowane w niej koszty wynosiły 180.220 tys. zł<sup>25</sup>. W styczniu 2012 r. Plan inwestycyjny ZMiUW został rozszerzony o dodatkowe trzy zadania, na które zaplanowano 25.000 tys. zł. W Analizie wielokryterialnej koszt dodatkowych zadań oszacowano na 12.000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 327-330, 356, 357)

Zadania ujęte w I etapie Programu Żuławskiego planowano zrealizować w ramach środków POIiŚ, zaś pozostałe – PROW oraz środków budżetu państwa. Do I etapu Programu Żuławskiego ZMiUW zgłosił zadania, których zaniechanie zagrażało największymi szkodami.

(dowód: akta kontroli str. 97-105, 198, 199, 266-270)

**1.5.** I etap Programu Żuławskiego w zakresie zadań realizowanych przez ZMiUW w latach 2009-2015 nie był aktualizowany (zmieniany).

ZMiUW nie zwrócił się do RZGW o rozszerzenie I etapu Programu Żuławskiego o dodatkowe zadania, a informację o zwiększeniu zakresu projektu przekazał RZGW w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 79-86, 110-119)

**1.6.** Przedstawiciele ZMiUW trzykrotnie w 2014 r. brali udział w posiedzeniach roboczych, organizowanych przez RZGW dotyczących planowania zadań do II etapu Programu Żuławskiego. ZMiUW zgłosił<sup>26</sup> RZGW 32 zadania, które zostały poddane analizie przez RZGW<sup>27</sup>. RZGW nie zgłoszono 46 zadań<sup>28</sup> wynikających z Analizy wielokryterialnej, których szacunkowy koszt wynosił 93.230 tys. zł. Dyrektor wyjaśnił, że Analiza wielokryterialna nie stanowiła podstawy planowania zadań inwestycyjnych, a RZGW zostały zgłoszone najpilniejsze potrzeby, których realizacja powinna zostać sfinalizowana w najbliższej perspektywie finansowej (zadania zgłoszone RZGW zostały umieszczone na liście zadań strategicznych w projekcie planu zarządzania ryzykiem powodziowym<sup>29</sup>), gdyż:

<sup>24</sup> Dyrektor wyjaśnił, że koncepcja była przygotowywana na potrzeby realizacji innego programu tj. „Kompleksowego Zabezpieczenia Przeciwpowodziowego Żuław – Etap I”, który nie został zrealizowany w związku z brakiem możliwości uzyskania dofinansowania (zadania miały być realizowane przez RZGW), choć dokument ten stanowił oparcie dla wyboru zadań do I etapu Programu Żuławskiego.

<sup>25</sup> Różnice powstały w wyniku przeszacowania w Analizie wielokryterialnej wartości modernizacji wału Wisły na odcinku Gielnice-Kiezmak oraz omyłkowego zaniżenia w planie wartości odbudowy lewego wału Tugi. W Analizie wielokryterialnej nie doszacowano natomiast modernizacji stacji pomp Kławki, odbudowy koryta i wałów Kanału Modrego, przebudowy stacji pomp Kały wraz z pracami na Tynie Dolnej i Tynie Małej oraz odbudowy koryta kanału Izbowa Łacha.

<sup>26</sup> Pismo MW.JRP-2211/149/2014 z 6 sierpnia 2014 r.

<sup>27</sup> Analiza zadań do II etapu obejmowała sześć kryteriów: skalę zadania (lokalna, subregionalna, regionalna); komplementarność z innymi zadaniami; zagospodarowanie terenu chronionego; liczba mieszkańców chronionych przed powodzią; obecność obiektów będących zagrożeniem dla środowiska w przypadku zalania oraz obecność obiektów zabytkowych.

<sup>28</sup> 42 regulacje cieków, trzy modernizacje wałów i przebudowa stacji pomp.

<sup>29</sup> Plan zarządzania ryzykiem powodziowym (dalej: „PZRP”) to dokument planistycznym wymagany Dyrektywą 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim. Lista zadań strategicznych wymienionych w PZRP obejmuje 32 zadania zaplanowane do II etapu Programu Żuławskiego oraz odbudowę koryta Kanału Panieńskiego w km 8+200-31+555.

- niezgłoszone zadania z Analizy wielokryterialnej dotyczyły głównie regulacji koryt kanałów polderowych utrzymywanych w ramach robót konserwacyjnych ze środków na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych<sup>30</sup>;
- stan wałów przeciwpowodziowych, a w konsekwencji również pozostałej infrastruktury przeciwpowodziowej, był zagrożony działalnością bobrów<sup>31</sup>;
- uwzględniono ochronę skomasowanych obszarów wzajemnego oddziaływania polderów – poldery stanowią system naczyń połączonych, gdzie zalanie polderu może doprowadzić do zalania kolejnego<sup>32</sup>;
- uwzględniono możliwość budowy dróg przywałowych lub na koronie wału<sup>33</sup>, ze względu na utrudniony dojazd do wałów podczas powodzi w 2009 r. na rzekach Wisła Królewiecka i Tuga<sup>34</sup>;
- zadania wytypowano na podstawie przeglądów technicznych urządzeń melioracji wodnych i doświadczenia pracowników ZMiUW;
- zadania zostały przyjęte do MasterPlanu dla obszaru dorzecza Wisły<sup>35</sup> oraz Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 97-105, 110-119, 365-388)

W następstwie analizy opracowano program Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 – Plan działań dla II etapu (dalej: „II etap Programu Żuławskiego”), w którym ujęto 24 zadania<sup>37</sup> o szacunkowym koszcie 268.550 tys. zł zaś pozostałych osiem zadań<sup>38</sup> uznano jako zadania rezerwowe o szacowanym koszcie 37.400 tys. zł.

Wśród 24 wytypowanych do realizacji zadań, ośmiu nadano priorytet wysoki<sup>39</sup> (szacowany koszt realizacji 101.160 tys. zł), a pozostałym 16 średni (szacowany koszt realizacji 167.390 tys. zł). Zadaniom dodatkowym nie nadano priorytetu, ponieważ wymagały pogłębionej analizy pod kątem ograniczenia powodziowego na obszarze Żuław.

(dowód: akta kontroli str. 266-270)

<sup>30</sup> Kanały zapewniają doprowadzenie wody do stacji pomp i odwonienie polderów.

<sup>31</sup> Podstawową trudnością w utrzymaniu wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych był bóbr, którego wzmożona aktywność stanowiła zagrożenie powodziowe powodując uszkodzenia wałów, a w konsekwencji zagrożenie dla pozostałej infrastruktury przeciwpowodziowej na polderach.

<sup>32</sup> Poldery żuławskie nie są całkowicie obwałowane – granice pomiędzy poszczególnymi polderami są umowne, powstały na podstawie nachylenia terenu i kierunku spływu wód z poszczególnych obszarów.

<sup>33</sup> Przebudowa wałów przeciwpowodziowych Tugi i Wisły Królewieckiej.

<sup>34</sup> W trakcie odbudowy w latach 2013-2014 lewego wału Tugi zbudowano na jego koronie drogę technologiczną.

<sup>35</sup> Opracowany na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w 2014 r.

<sup>36</sup> Uchwała Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. – Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (M.P. z 2011 r. Nr 49, poz. 549).

<sup>37</sup> Odbudowa wałów Motławy w Gdańsku w km 4+850-7+510; odbudowa prawego wału Wisły w km 3+200-10+200, 17+740-19+530, 20+500-39+000 i 43+900-46+400; odbudowa prawego wału Wisły w km 52+300-54+200 i 57+300-59+000; monitoring pracy stacji pomp; przebudowa wałów Raduni, Kłodawy i Bielawy; przebudowa prawego wału Tugi w km 0+000-21+200; przebudowa lewego wału Tugi w km 0+000-10+400; przebudowa lewego wału Nogatu w km 0+000-7+700; przebudowa wałów Kanału Śledziowego, Piaskowego, Gołębiego i Wysokiego; umocnienie skarp na Kłodawie (4,9 km); przebudowa wałów Motławy i Czamej Łachy; przebudowa wałów Wisły Królewieckiej – wał lewy w km 0+000-7+600, wał prawy w km 0+000-7+000 oraz budowa nowego odcinka prawego wału w km 7+000-9+800; przebudowa lewego wału Szkarpawy w km 0+000-9+000; kanał pompowy Kozi Rów do stacji pomp nr 39 Suchy Dąb – umocnienie skarp; budowa budowli odcinającej na Kanale Wysokim; przebudowa stacji pomp nr 7 Koszwały; przebudowa prawego wału przeciwpowodziowego rzeki Szkarpawy w km 0+000-9+100; przebudowa lewego wału przeciwpowodziowego Kanału Malewskiego w km 0+000-2+500; przebudowa stacji pomp nr 13 Koszwały; budowa stacji pomp Gozdawa; kanał pompowy (A) do stacji pomp nr 25 Łędowo – umocnienie skarp; budowa stacji pomp Komarówka; przebudowa wałów Tyny Górnej – wał lewy w km 17+580-26+600, wał prawy w km 19+620-21+040 oraz budowa stacji pomp i odbudowa śluzy wałowej Rybaki.

<sup>38</sup> Przebudowa wałów przeciwpowodziowych Kanału Juranda – wał lewy w km 2+100-4+600, wał prawy w km 2+650-3+400 i 3+600-4+550 oraz renowacja Kanału Juranda i Kanału Ulgi; przebudowa prawego wału przeciwpowodziowego Kanału Przekop rzeki Fiszewki w km 0+580-4+042; przebudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Fiszewki – wał lewy w km 13+790-16+750, wał prawy w km 15+870-16+780; budowa stacji pomp Międzyłęż wraz z odbudową koryta kanału dopływowego – Kanał Graniczny w km 0+000-1+000; odbudowa kanału Jeziorniak II w km 0+000-5+410; odbudowa kanału Jeziorniak I w km 0+000-2+000; przebudowa stacji pomp Olszanica oraz odbudowa kanału Korzeniowskiego w km 0+000-6+300.

<sup>39</sup> Odbudowa prawego wału Wisły w km 3+200-10+200, 17+740-19+530, 20+500-39+000 i 43+900-46+400; monitoring pracy stacji pomp; przebudowa wałów rzeki Raduni, Kłodawy i Bielawy; przebudowa prawego wału Tugi w km 0+000-21+200; przebudowa lewego wału Tugi w km 0+000-10+400 i przebudowa lewego wału Nogatu w km 0+000-7+700.



W zgłoszonej do RZGW propozycji zadań do II etapu Programu Żuławskiego zakładano rozpoczęcie realizacji w lipcu 2016 r. Z budżetu państwa w 2015 r. sfinansowano dokumentację projektową dla siedmiu zadań (908,5 tys. zł<sup>40</sup>). Finansowanie pozostałej części do zakończenia kontroli NIK nie było zapewnione, a ZMiUW zamierzał pozyskać środki na ten cel z programu POIiŚ 2014-2020 i z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 110, 121, 372-376)

1.7. Plan inwestycyjny ZMiUW (po zmianach) obejmował 39 zadań inwestycyjnych, z tego 20 ujętych w I etapie Programu Żuławskiego, siedem zaplanowanych w związku z oszczędnościami w wykonaniu zadań tego programu oraz 12 zaplanowanych do realizacji w ramach PROW lub sfinansowania z budżetu państwa. Dziewięć<sup>41</sup> zaplanowanych zadań nie wymieniono w dokumentach planistycznych opisanych w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia. ZMiUW nie planował remontów urządzeń i obiektów ochrony przeciwpowodziowej Żuław, ponieważ środki z budżetu państwa pokrywały jedynie zobowiązania wymagalne (energia elektryczna i wynikające z umów wieloletnich) oraz zapewniały finansowanie napraw awaryjnych. Po otrzymaniu z rezerwy celowej środków na wykonanie konserwacji wód i urządzeń, ZMiUW planował udzielenie zamówień publicznych na najpilniejsze remonty<sup>42</sup>, wynikające z wyników przeglądów okresowych<sup>43</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 327-330, 356, 357, 106-108)

ZMiUW nie ustalił harmonogramu realizacji przedsięwzięć zaplanowanych na lata 2009-2015 w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław. Dyrektor wyjaśnił, że wszystkie zadania inwestycyjne w okresie 2009-2015 stanowią najpilniejsze potrzeby, a czas ich realizacji był uzależniony od terminu pozyskania decyzji administracyjnych, dokumentacji projektowych oraz środków finansowych na ich realizację. W pierwszej kolejności wzięto pod uwagę kryterium wielkości szkód, które mogą wystąpić w trakcie powodzi (realizacja zadań związanych z uszczelnieniem wałów wiślanych) oraz potrzebę ochrony terenów depresyjnych (przebudowa stacji pomp).

(dowód: akta kontroli str. 97-105)

Zakładany w pierwotnym Planie inwestycyjnym ZMiUW na lata 2009-2015 koszt realizacji zadań wynosił 191.627 tys. zł. W styczniu 2012 r. Plan inwestycyjny ZMiUW został rozszerzony o dodatkowych siedem zadań<sup>44</sup>, których zakładany koszt wynosił 44.000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 356, 357)

W planach finansowych ZMiUW ujął finansowanie w ramach POIiŚ i ze środków NFOŚiGW inwestycji na Żuławach odpowiednio w wysokości 155.847,8 tys. zł<sup>45</sup> (z uwzględnieniem promocji) i 2.740,5 tys. zł<sup>46</sup>. ZMiUW zaplanował wydatkowanie

<sup>40</sup> 599,8 tys. zł pochodziło z budżetu Wojewody Pomorskiego (dział 010, rozdział 01008, § 6050), a 308,7 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa (dział 010, rozdział 01078, § 6050).

<sup>41</sup> W ramach Programu Żuławskiego: przebudowa stacji pomp: 4W Stegna, 27 Wróblewo i 9W Dębina Świerki oraz poza Programem Żuławskim: odbudowa wału Kanału Piaskowego; remont stacji pomp Osłonka i Chłodniewo; odbudowa melioracji szczegółowych Bagart-Nowiec, Stobiec i Boręty-Pordenowo oraz odbudowa wałów cokołowych Motławy.

<sup>42</sup> ZMiUW nie dokonał analiz korzyści remontów (chronią życie i zdrowie ludzkie), zaś analizy kosztów nie zostały przedstawione w dokumentach. Analiz wariantowych remontów nie prowadzono z uwagi na przywracanie sprawności istniejących obiektów.

<sup>43</sup> Potrzeby w zakresie konserwacji wód i urządzeń melioracji wodnych definiowały oddziały terenowe na podstawie wniosków z przeglądów okresowych wód i urządzeń melioracji wodnych.

<sup>44</sup> Przebudowy stacji pomp.

<sup>45</sup> 2011 r. – 7.041 tys. zł, 2012 r. – 56.704,6 tys. zł, 2013 r. – 50.114,1 tys. zł, 2014 r. – 18.261,6 tys. zł i 2015 r. – 23.726,5 tys. zł.

<sup>46</sup> 2011r. – 65,2 tys. zł i 2012 r. – 2.675,3 tys. zł.

na te cele w województwie pomorskim<sup>47</sup> w ramach PROW oraz budżetu państwa odpowiednio 186.747,8 tys. zł<sup>48</sup> i 8.402,8 tys. zł.<sup>49</sup>

(dowód: akta kontroli str. 128-137)

Z protokołów kontroli stanu technicznego obiektów ochrony przeciwpowodziowej wynikało, że cztery, spośród objętych badaniem, wymagały robót budowlanych, których nie wykonano. Stan obiektów nie zagrażał bezpieczeństwu, a roboty budowlane zaplanowano na lata 2016-2020 lub podjęto działania w celu wybudowania nowego obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 607-611, 676, 677, 680, 681)

W sporządzonych przez ZMiUW (na potrzeby kontroli NIK) zestawieniach nie wskazano ile poszczególne obiekty i urządzenia przeciwpowodziowe chroniły budynków, obiektów użyteczności publicznej i infrastruktury komunalnej, pól uprawnych oraz liczby mieszkańców.

Dyrektor wyjaśnił<sup>50</sup>, że gromadzenie danych m. in. o wartości majątku, obiektach dziedzictwa oraz liczby ludności chronionej przed powodzią nie było zadaniem statutowym ZMiUW oraz, że zostały one opracowane we wniosku o dofinansowanie zadań realizowanych w ramach I etapu Programu Żuławskiego oraz studium wykonalności tych zadań. Dyrektor wyjaśnił również<sup>51</sup>, że dysponował danymi umożliwiającymi przeprowadzenie analizy wskazującej na zasadność i kolejność planowanych do realizacji zadań, dlatego nie pozyskiwał ww. danych od innych instytucji, a ponadto, że były one ogólnodostępne i nie było uzasadnienia do ich pisemnego pozyskania.

(dowód: akta kontroli str. 164-167, 206-229, 2390-2399)

Do takich informacji ZMiUW nie odwołał się w Planie inwestycji ZMiUW, dokumentach stanowiących podstawę planowania opisanych w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia, ani w opracowanym w grudniu 2008 r. dokumencie – Zadania ocenione i proponowane do realizacji na terenie Żuław w perspektywie finansowej 2007-2015 (dalej: „Ocena inwestycji ZMiUW”) i jego aktualizacji ze stycznia 2012 r. ZMiUW przekazał RZGW propozycję zadań do I etapu Programu Żuławskiego. Wszystkie propozycje ZMiUW zostały ujęte w I etapie Programu Żuławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 165-169, 266-270, 331-357)

W I etapie Programu Żuławskiego wskazano cele inwestycji: odbudowa lewego wału Wisły – ochrona terenów rolniczych Żuław Gdańskich oraz Gdańska na powierzchni 33.474 ha, a prawego – ochrona przeciwpowodziowa Żuław Wielkich, szczególnie miejscowości: Boręty, Dąbrowa, Lisewo, Lichnówki, Pordenowo, gminy Ostaszewo i miejscowości położonych na terenie gminy Stegna: Przemysław, Drewnica, Żuławki, Dworek, Niedźwiedziówka. Celem przebudowy i budowy stacji pomp było zapewnienie odwodnienia obszaru depresyjnego (od 250 ha do 2.884 ha). Odbudowa wałów na innych rzekach i kanałach zmniejszyła ryzyko powodziowe, chroniła siedliska mieszkalne, gospodarstwa ogrodnicze i zakłady produkcyjne, likwidowała zagrożenie powodziowe z powodu złego stanu technicznego koryta (zajmowanie gruntów przyległych przez meandrujące wody kanału oraz usprawnienie spływu wód do stacji pomp).

(dowód: akta kontroli str. 266-270)

<sup>47</sup> Zaplanowane wydatki związane z inwestycjami w ramach PROW oraz z budżetu dotyczyły województwa pomorskiego i nie zostały wyszczególnione dla Żuław.

<sup>48</sup> 2010 r. – 10.465,4 tys. zł, 2011 r. – 33.017 tys. zł, 2012 r. – 40.527 tys. zł, 2013 r. – 61.355,2 tys. zł, 2014 r. – 32.379,5 tys. zł i 2015 r. – 9.003,7 tys. zł.

<sup>49</sup> 2009 r. – 4.974,5 tys. zł, 2010 r. – 50 tys. zł, 2011 r. – 100 tys. zł, 2013 r. – 52,3 tys. zł, 2014 r. – 10 tys. zł i 2015 r. – 3.216 tys. zł.

<sup>50</sup> Pismo Dyrektora z 12 stycznia 2016 r. nr MW.JRP-0919/4/2016.

<sup>51</sup> Pismo Dyrektora z 1 lutego 2016 r. nr MW.JRP-0919/18/2016.

**1.7.1** ZMiUW zaplanował wybudowanie w okresie 2009-2015 nowej stacji pomp – Wybicko, której powstanie wymieniono wśród zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w ramach I etapu Programu Żuławskiego. W Analizie wielokryterialnej koszt zadania oszacowano na 5.500 tys. zł, a w planie inwestycyjnym ZMiUW na 9.881 tys. zł. Na zadanie wydatkowano 6.564 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 177-197, 266-270, 327-330, 356, 357)

Budowa ww. stacji u ujścia kanału Stara Struga była uzasadniona potrzebą szybszego i bezawaryjnego odwodnienia polderu<sup>52</sup>. ZMiUW nie dysponował informacjami, ile stacja pomp będzie chronić budynków, ludzi i pól uprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 266-270)

Przed rozpoczęciem inwestycji została przeprowadzona analiza wariantowa, którą zawarto w karcie informacyjnej przedsięwzięcia, stanowiącej załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. Do realizacji wybrano optymalny wariant, uwzględniający budowę stacji pomp z jedną zastawką na kanale Zamkowa Struga, umożliwiającą odwodnienie obszaru o pow. ok. 4.500 ha. Uwzględniony w I etapie Programu Żuławskiego wariant inwestycyjny zakładał budowę stacji u ujścia kanału Stara Struga do kanału Zamkowa Struga z trzema zastawkami odcinającymi dopływ od kanału Linawa.

(dowód: akta kontroli str. 266-270, 399-415)

Analizę kosztów i korzyści zadań ZMiUW z I etapu Programu Żuławskiego zawarto w studium wykonalności tego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 2404)

Wykonawca udzielił gwarancji na roboty budowlane na okres trzech lat od daty ich odbioru. Utrzymanie zoptymalizowano poprzez ograniczenie osobistego nadzorowania pracy agregatów pompowych. Środki na eksploatację stacji pomp Wybicko były zapewnione z budżetu państwa w ramach przyznanej dotacji celowej. Na jej eksploatację wydatkowano w roku 2014 – 115 tys. zł i w 2015 r. – 111,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 97-108, 2348)

Projektant stacji pomp Wybicko został wyłoniony poprzez udzielenie zamówienia publicznego. Wśród zakresu projektu przedmiot zamówienia zawierał uwzględnienie nowych technologii eksploatacji poprzez automatyzację procesu eksploatacji. Podstawą określenia parametrów budowli były: wielkość zlewni, opady atmosferyczne, potrzeby odwodnienia (poziomy wody gruntowej), struktura użytkowania i ukształtowanie terenu.

(dowód: akta kontroli str. 97-108, 389-391)

W przypadku braku realizacji zadania ZMiUW przewidywał ograniczenie możliwości utrzymania poziomu wody na obszarze ponad 1.230 ha oraz zagrożenie dla miejscowości: Bronowo, Wybicko, Szkarpa, Wiśniówka i Niedźwiedziówka.

(dowód: akta kontroli str. 266-270, 399-415)

**1.7.2.** Na lata 2009-2015 ZMiUW zaplanował, poza budową stacji Wybicko, 38 zadań inwestycyjnych, z tego:

- 19 zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego: odbudowa pięciu odcinków wału przeciwpowodziowego Wisły<sup>53</sup>; odbudowa lewego wału przeciwpowodziowego Tugi oraz przebudowa 13 stacji pomp<sup>54</sup>;

<sup>52</sup> Uzasadnienie zawarto w I etapie Programu Żuławskiego.

<sup>53</sup> Lewego na odcinkach: Giernice-Kiezmark i Kiezmark-Przegalina oraz prawego na odcinkach: Lisewo-Palczewo, Palczewo-Czerwone Budy i Czerwone Budy-Drewnica.

<sup>54</sup> Wocławy, Cedry Wielkie, Dziewięć Włók, Trutnowy, Cedry Małe, Suchy Dąb, Błotnik, Trzcino, Wiślinka, Trzcino, Grochowo, Stara Wisła i Kławki.

- siedem zadań (przebudowa stacji pomp) w związku z oszczędnościami w realizacji I etapu Programu Żuławskiego;
- 12 innych inwestycji zaplanowanych do realizacji w ramach PROW lub sfinansowania z budżetu państwa: odbudowa wałów czterech kanałów<sup>55</sup>; przebudowa pięciu stacji pomp<sup>56</sup>; trzy zadania polegające na odbudowie urządzeń melioracji szczegółowych<sup>57</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 110-119, 327-330, 356, 357)

Przed rozpoczęciem inwestycji przeprowadzono analizy wariantowe konieczne dla uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. ZMiUW nie dokonał analiz korzyści i kosztów modernizacji przeprowadzonych poza I etapem Programu Żuławskiego. Dyrektor wyjaśnił, że korzyści były niemierzalne – chroniły życie i zdrowie ludzkie.

(dowód: akta kontroli str. 97-105)

W Ocenie inwestycji ZMiUW z grudnia 2008 r. poddano analizie 120 zadań według kryteriów: zasięg oddziaływania, zaludnienie (relatywna liczba osób będących w zasięgu oddziaływania), prawdopodobieństwo, lokalizacja, efektywność, przygotowanie inwestycji, możliwość sfinansowania z funduszy unijnych, stanu technicznego urządzeń i wynikająca z niego pilność realizacji; oczekiwania społeczne i ograniczenia środowiskowe. Zadania o najwyższej liczbie punktów uzyskanych w Ocenie inwestycji ZMiUW uwzględniono w Planie inwestycyjnym ZMiUW. W przeprowadzonej analizie brano pod uwagę czas realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych. Priorytetem dla ZMiUW była możliwość zaprojektowania, uzyskania decyzji administracyjnych oraz budowy urządzeń do końca okresu rozliczeniowego. W przypadku budowy/przebudowy stacji pomp ZMiUW zakładał, iż będzie ona przeprowadzona bez konieczności opracowywania i przedkładania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 110-119, 333-355)

W latach 2009-2015 ZMiUW zmodernizował 25 stacji pomp – wydajność wzrosła<sup>58</sup> w 15<sup>59</sup>, w dziewięciu nie zmieniła się<sup>60</sup>, a w jednej zmniejszyła się (z 5.000 do 3.900 dm<sup>3</sup>/s)<sup>61</sup>. Projekty stacji pomp obejmowały m.in. obliczenia hydrologiczne.

W wyniku modernizacji nie zmienił się obszar oddziaływania. Powodem modernizacji było zapewnienie niezawodności oraz automatyki eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 416)

Na początku 2009 r. w niedostatecznym stanie technicznym były oba wały przeciwpowodziowe Kanału Modrego, Tyny Dolnej i Tyny Małej oraz lewy wał Kanału Malewskiego. Stan wałów Tyny Dolnej i Kanału Malewskiego zagrażał bezpieczeństwu, a pozostałych mógł zagrażać. Bezpieczeństwu mogły zagrażać również lewy wał przeciwpowodziowy Tugi, prawy wał przeciwpowodziowy Tyny Górnej oraz prawy wały Wisły, a także stacje pomp: Chłodniewo, Osłonka, Stegna, Stara Wisła, Dębina Świerki, Kąty, Kławki, Złotowo i Klecie pomimo, że stan techniczny budowli był przynajmniej zadawalający.

Spośród ww. budowli i urządzeń ZMiUW nie zaplanował na lata 2009-2015 modernizacji wału przeciwpowodziowego Kanału Malewskiego (lewego) i Tyny Górnej (prawego).

<sup>55</sup> Motławy, Kanału Piaskowego, Izbowa Łacha i Kanału Modrego wraz z odbudową koryta.

<sup>56</sup> Komorowo-Jordanki, Bystra, Kąty wraz z odbudową wałów przeciwpowodziowych Tyny Dolnej i Tyny Małej oraz realizowana jako jedna inwestycja – Osłonka i Chłodniewo (odwodnienie 21.700 ha).

<sup>57</sup> Stobiec, Bagart-Nowiec i Borety-Pordenowo.

<sup>58</sup> Od 100 do 800 dm<sup>3</sup>/s.

<sup>59</sup> Komorowo-Jordanki; Bystra; Dziewięć Włók; Wocławki; Wiślinka; Suchy Dąb; Trutnowy; Kławki; Cedry Wielkie; Przejazdowo; Lędowo; Stegna; Klecie; Złotowo i Wróblewo.

<sup>60</sup> Osłonka; Chłodniewo; Kąty-Tyna; Cedry Małe; Trzciniowo (18 i 19); Stara Wisła; Błotnik; Dębina-Świerki.

<sup>61</sup> Grochowo.

Stan prawego wału Tyny Górnej uległ poprawie na skutek przeprowadzonych prac utrzymaniowych i konserwacyjnych. Lewy wał Kanału Malewskiego ochraniał wyłącznie tereny użytkowane rolniczo, m.in. dlatego w Ocenie inwestycji ZMiUW został sklasyfikowany niżej od zadań uwzględnionych w planie, a jego modernizacja została zaplanowana w II etapie Programu Żuławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 138-141, 232-248)

**1.8.** ZMiUW zarządzał na Żuławach wałami przeciwpowodziowymi o długości 414,33 km<sup>62</sup>, 102,6 km koryt rzek i 1.017,3 km kanałów, 50 stacjami pomp, czterema jazami<sup>63</sup>, trzema wrotami przeciwsztormowymi oraz 112 tys. ha melioracji szczegółowych.

Obszar chroniony przez wały przeciwpowodziowe wynosił 108,7 tys. ha, zaś stacje pomp oddziaływały na 89,1 tys. ha (od 136 ha – stacja pomp Przebrno do 22 tys. ha – stacja pomp Osłonka). ZMiUW nie gromadził informacji o liczbie ludności, budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, infrastruktury drogowej i komunalnej oraz pól uprawnych, chronionej przez obiekty i urządzenia przeciwpowodziowe.

ZMiUW prowadził książki ewidencyjne obiektów w układzie obrębów zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów<sup>64</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 230, 231)

Na koniec 2015 r. stan techniczny kanałów był dobry, a pozostałych obiektów<sup>65</sup>: w 34 przypadkach – bardzo dobry, w 63 – dobry, w 11 – zadowolający<sup>66</sup> i żaden z nich nie zagrażał bezpieczeństwu.

Stan techniczny jednego wału przeciwpowodziowego był zadowolający, ale mógł on zagrażać bezpieczeństwu<sup>67</sup>, a stan techniczny innego był niedostateczny i mógł zagrażać bezpieczeństwu<sup>68</sup>, przy czym były one sklasyfikowane w IV (najniższej) klasie ważności i miały odpowiednio tylko 3,462 km i 2,5 km długości.

Stan techniczny kanałów, w stosunku do stanu z początku 2009 r., nie uległ zmianie, a pozostałych obiektów uległ poprawie w 36 przypadkach, w 68 – nie uległ zmianie, a w dwóch – pogorszył się<sup>69</sup> (z dobrego na zadowolający).

Dwa obiekty zostały wybudowane w 2013 r., a ich stan techniczny do końca 2015 r. nie uległ zmianie – był bardzo dobry. Jeden z obiektów był w latach 2009-2015 wyłączony z eksploatacji (jego funkcje przejął inny obiekt) i był przeznaczony do likwidacji<sup>70</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 232-249, 572-577)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji wynikało m.in., że stan techniczny ww. obiektu (wału), który mógł zagrażać bezpieczeństwu, był wynikiem szkód spowodowanych przez bobry. W celu poprawy jego stanu technicznego na bieżąco likwidowano nory. Ich całkowita likwidacja i trwałe zabezpieczenie skarpy możliwe

<sup>62</sup> Klasa ważności: I – 83,3 km, II – 51,1 km, III – 198 km i IV – 77,63 km.

<sup>63</sup> Wszystkie w IV klasie ważności.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1403.

<sup>65</sup> Wałów przeciwpowodziowych, stacji pomp, jazów i wrót przeciwsztormowych.

<sup>66</sup> Stacje pomp: Rybaki „Nadzieja”, nr 7 i nr 13 w Koszwałach oraz wały przeciwpowodziowe: rzeki Martwa Wisła (lewy km 0+790 – 2+835 i prawy km 0+000 – 10+050), kanału odpływowego Stacji pomp 34 (prawy km 0+000 – 0+550), rzeki Struga Gęś (lewy km 0+000 – 0+403 i prawy km 0+000 – 0+485), Kanału Wysokiego (lewy km 0+000 – 0+500 i prawy km 0+000 – 1+020 oraz 1+500 – 5+500), lewy wał rzeki Tyna Góma (o długości 9,02 km), prawy wał Kanału Przekop rzeki Fiszewki (o długości 3,462 km), lewy wał Kanału Ząbrowskiego (o długości 2,085 km) oraz prawy wał Kanału Ząbrowskiego (o długości 2,085 km).

<sup>67</sup> Prawy wał przeciwpowodziowy Kanału Przekop rzeki Fiszewki.

<sup>68</sup> Lewy wał przeciwpowodziowy Kanału Malewskiego.

<sup>69</sup> Stacja pomp „Nadzieja” w Rybakach i Prawy wał przeciwpowodziowy Kanału Przekop rzeki Fiszewki.

<sup>70</sup> Stacja pomp nr 33 Ząbrowo, której funkcje przejęła Stacja pomp nr 44 Kopanów.

było przez wykonanie prac inwestycyjnych, które zaplanowano w II etapie Programu Żuławskiego. Ww. obiekt, którego stan techniczny był niedostateczny, chronił wyłącznie tereny rolnicze i ze względu na ograniczone środki finansowe oraz niski stopień zagrożenia powodziowego, roboty inwestycyjne zaplanowano na lata 2016-2020. Stan techniczny ww. obiektu (pompowni), który uległ pogorszeniu, wynikał z jego długotrwałej eksploatacji (od 1914 r.), dlatego oddział terenowy podjął decyzję o sporządzeniu wniosku do Działu Inwestycji ZMiUW o wybudowanie nowego obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 578-580, 678-679)

**1.9.** W latach 2009-2015 przeprowadzono łącznie: 1.852 kontroli stanu technicznego obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych na Żuławach, pozostających w tym okresie w utrzymaniu ZMiUW, w tym:

- 1.661 kontroli okresowych (dalej: „Roczna kontrola stanu technicznego”), o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>71</sup>;
- 66 kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy<sup>72</sup>;
- 115 kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy (dalej: „pięcioletnia kontrola stanu technicznego”), w tym 10 kontroli Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór (dalej: „OTKZ”), uprawnionego do prowadzenia takich kontroli na podstawie art. 62 ust. 6a ww. ustawy;
- 10 kontroli organów nadzoru budowlanego w zakresie utrzymania obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 581-588 i 612-618)

Badanie dokumentacji dotyczącej 15<sup>73</sup> wybranych obiektów (13,8% wszystkich pozostających w utrzymaniu ZMiUW, znajdujących się na Żuławach<sup>74</sup>) wykazało, że 14 w latach 2009-2015 poddawano obowiązkowym rocznym kontrolom stanu technicznego, a w jednym przypadku<sup>75</sup> (w 2015 r.) nie przeprowadzono takiej kontroli, przy czym obiekt ten był wówczas przebudowywany. W przypadku 13 obiektów przeprowadzono wymagane pięcioletnie kontrole stanu technicznego. Nie przeprowadzono takich kontroli w stacjach pomp: Chłodniewo – po 2013 r. i Komorowo-Jordanki – po 2010 r., przy czym w latach, w których wymagana była taka kontrola, wykonano – odpowiednio – remont generalny i przebudowę.

Roczne i pięcioletnie kontrole przeprowadziły osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, będące członkami właściwej izby samorządu zawodowego, zgodnie z art. 12 ust. 7 i art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 588-611, 619-675, 682-686)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji wynikało, że w ZMiUW przyjęto, iż wykonanie remontu, modernizacji lub przebudowy obiektu przerywa bieg terminów przeprowadzenia kolejnych przeglądów stanu technicznego, tym bardziej,

<sup>71</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>72</sup> Kontrola bezpiecznego użytkowania obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziaływujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

<sup>73</sup> Stacje pomp: Osłonka, Chłodniewo, Lędowo, Nadzieja w „Rybakach” i Komorowo-Jordanki, wrota przeciwsztormowe na kanałach: Piaskowym, Pleniewskim i Śledziowym, jazy: na rzece Tyna Góma i na Kanale Rycerskim, boczny z bystrotokiem na Kanale Młyńskim, wały przeciwpowodziowe: prawego wału Wisły (km 47+900 - 96+400 ), wału Raduni (lewy km 0+000 - 6+263, prawy 0+300-8+245, 8+519-9+546), lewy wał Wisły (km 5+800-30+861), wał Wisły (km 44+000 - 47+900). Z ww. do oględzin wytypowałem 5 obiektów: stację pomp Lędowo, wrota przeciwpowodziowe na kanałach: Piaskowym, Pleniewskim i Śledziowym oraz lewy wał przeciwpowodziowy Wisły w km 5+800-13+150

<sup>74</sup> Z wyłączeniem kanałów.

<sup>75</sup> Stacji pomp Lędowo.

że kontrole roczne przeprowadzone w roku następnym po zakończeniu robót budowlanych stwierdzały dobry stan techniczny tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 607-609)

Z protokołów kontroli stanu technicznego wynikało, że spośród ww. 15 obiektów, cztery wymagały robót budowlanych, których nie wykonano, i tak:

- z protokołów rocznych kontroli stanu technicznego przeprowadzonych przez pracownika ZMiUW w 2014 r. wynikało, że stan techniczny Prawego wału przeciwpowodziowego Wisły (km 47+900 - 96+400) na odcinku 52+300 - 54+200 i 57+300 - 59+000 mógł zagrażać bezpieczeństwu użytkowania i wymagał inwestycji (na pozostałych odcinkach stan techniczny był dobry, niezagrażający bezpieczeństwu), a z protokołu kontroli OTKZ przeprowadzonej w 2014 r. wynikało, że stan techniczny obiektu był dobry, niezagrażający bezpieczeństwu, ale istniało zagrożenie przebicia hydraulicznego w rejonie odcinka w km 57+511, wymagał usprawnienia drenażu na odcinku 54+800 - 57+300 i budowy drogi technologicznej w km 47+900 - 50+690, 52+804 - 54+917, 56+678 - 59+704, 58+926 do mostu, 61+696 - 64+000;
- z protokołów kontroli OTKZ przeprowadzonych w 2014 r. wynikało, że stan techniczny Wału przeciwpowodziowego Wisły (km 44+000 - 47+900) i Lewego wału przeciwpowodziowego Wisły (km 5+800-30+861) był dobry, nie zagrażał bezpieczeństwu, ale należy wykonać prace w celu osiągnięcia wymaganego współczynnika stateczności skarp Wału przeciwpowodziowego Wisły (km 44+000 - 47+900) i Lewego wału przeciwpowodziowego Wisły (km 5+800-30+861) na odcinkach w km 12+403, 22+408 oraz 44+999;
- z protokołów kontroli stanu technicznego przeprowadzonych przez pracownika ZMiUW w latach 2009-2015 oraz pięcioletniej kontroli stanu technicznego przeprowadzonej na zlecenie ZMiUW w 2012 r. wynikało, że stacja pomp "Nadzieja" w Rybakach wymagała m.in. budowy automatycznej czyszczarki krat i remontu budynku.

(dowód: akta kontroli str. 608, 609)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji wynikało, że ponieważ stan techniczny ww. wałów przeciwpowodziowych Wisły był dobry i nie zagrażał bezpieczeństwu, nie było obowiązku natychmiastowej realizacji działań naprawczych, dlatego roboty budowlane zaplanowano na lata 2016-2020. Zalecenia dotyczące stateczności skarp wałów nie zostały wykonane, ponieważ ich stan techniczny był dobry i nie zagrażał bezpieczeństwu, a sformułowane przez OTKZ zalecenia opierały się o obliczenia wynikające z założeń przyjętej metodyki badań. Nie wykonano zaleceń dotyczących stacji pomp, ponieważ podjęto decyzję o sporządzeniu wniosku do Działu Inwestycji ZMiUW o wybudowanie nowej pompowni.

(dowód: akta kontroli str. 607-611, 676-677, 680-681)

**1.10.** ZMiUW współpracował z NFOŚiGW w usuwaniu skutków powodzi<sup>76</sup> oraz WFOŚiGW usuwając skutki działalności bobrów<sup>77</sup>. Realizując zadania ZMiUW niezbędne było również uzyskanie od Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „RDOS”) zgod na realizację zadań inwestycyjnych oraz zezwoleń

<sup>76</sup> ZMiUW dwukrotnie wystąpił do NFOŚiGW o dofinansowanie zadań (likwidacja nor wydrążonych w korpusie wałów przeciwpowodziowych rzeki Wisły oraz Zabezpieczenie punktowego przebicia hydraulicznego w wale rzeki Wisły w miejscowości Steblewo, Janowo i Lisewo) związanych z likwidacją skutków powodzi. Umowy zawarte z NFOŚiGW zapewniały dofinansowanie kwotą 6.800 tys. zł.

<sup>77</sup> WFOŚiGW zakwalifikował trzy zadania (Inwentaryzacja populacji bobra europejskiego – Żuławy Wiślane w obszarze województwa pomorskiego wraz z rzeką Liwą z określeniem sposobu minimalizacji szkód przez niego powodowanych; Zabezpieczenie odcinka wału przeciwpowodziowego Zalewu Wiślanego w km 3+600-3+950 rusztem stalowym przed niszczącą działalnością bobrów oraz zabudowa nor i wyrw w wale na tym odcinku; Odbudowa i zabezpieczenie wałów przeciwpowodziowych rzeki Wisły Królewieckiej i Szkarpany przed niszczącą działalnością bobrów) do dofinansowania kwotą 684 tys. zł.

na niszczenie tam bobrowych, usuwanie wyrw w wałach przeciwpowodziowych oraz odstrzał bobrów<sup>78</sup>. ZMiUW przekazywał Wojewodzie Pomorskiemu, Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa i Marszałkowi Województwa Pomorskiego informacje o przygotowaniu służb do powodzi, a w przeglądach technicznych wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych, wykonywanych corocznie w okresie wiosennym i jesiennym, uczestniczyli przedstawiciele samorządu terytorialnego<sup>79</sup>.

Ponadto ZMiUW poinformował RZGW o stanie realizacji I etapu Programu Żuławskiego – trzykrotnie w 2011 r., raz w 2012 r., trzykrotnie w 2013 r. i 2014 r. oraz czterokrotnie w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 79-86, 90-96, 687-914, 3144)

ZMiUW nie występował do innych instytucji w celu uzyskania informacji o przedmiocie ochrony urządzeń i obiektów ochrony przeciwpowodziowej (np. ile chroni budynków, obiektów użyteczności publicznej i infrastruktury komunalnej, pól uprawnych i ilu mieszkańców).

(dowód: akta kontroli str. 164-167)

**1.11.** ZMiUW otrzymał z budżetu państwa, przed przyznaniem środków z rezerwy celowej, 108.478 tys. zł na utrzymanie wód i urządzeń melioracji wodnych. Środki te zaplanowano na zobowiązania wymagalne (energia elektryczna, koszty umów wieloletnich) - 90.608 tys. zł oraz usuwanie awarii (17.869 tys. zł) i pokrywały one 6% potrzeb ZMiUW, które na lata 2009-2015 oszacował<sup>80</sup> na 296.247 tys. zł<sup>81</sup>.

Potrzeby remontowe oszacowane były na podstawie uśrednionych cen jednostkowych dla wszystkich urządzeń oraz obiektów i uwzględniały dwukrotne okoszenie wałów przeciwpowodziowych, skarp i dna cieków naturalnych i kanałów melioracji wodnych podstawowych, wydobywanie namulów z dna cieków (raz na pięć lub trzy lata, w zależności od uwarunkowań) oraz coroczne hakowanie dna cieków naturalnych oraz kanałów melioracji wodnych podstawowych.

W latach 2010-2015 ZMiUW zawnioskował o przyznanie dodatkowych 111.100 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa, uzyskał zaś 74.838 tys. zł, z których niemal 100% (74.738 tys. zł) przeznaczono na remonty. Po uzyskaniu środków z rezerwy celowej potrzeby remontowe oszacowane przez ZMiUW zostały pokryte w 31%.

(dowód: akta kontroli str. 106-108, 417)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Z wyjaśnień Dyrektora wynikało, że ZMiUW dysponował danymi umożliwiającymi przeprowadzenie analizy wskazującej na zasadność i kolejność planowanych do realizacji zadań stosując m.in. kryteria: zasięg oddziaływania; zaludnienie (w trakcie kontroli nie wskazano, jakich informacji dotyczyło to kryterium); prawdopodobieństwo; lokalizacja; efektywność; przygotowanie inwestycji; możliwości sfinansowania z funduszy unijnych; stan techniczny urządzeń; oczekiwania społeczne i ograniczenia środowiskowe, dlatego nie pozyskiwał danych na temat budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, infrastruktury, w tym drogowej oraz pól uprawnych zagrożonych powodzią, od innych instytucji.

<sup>78</sup> ZMiUW uzyskał od RDOŚ trzy zgody na realizację zadań inwestycyjnych (na podstawie art. 72 ust.1 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2013r. poz. 1235) oraz 17 zezwoleń (na podstawie art. 56 ust. 2 pkt. 1 oraz ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz. U. z 2015 r. poz. 1651) na niszczenie tam bobrowych, usuwanie wyrw w wałach przeciwpowodziowych oraz odstrzał bobra.

<sup>79</sup> Celem przeglądów było sprawdzenie stanu technicznego obiektów i urządzeń osłony przeciwpowodziowej po wiosennych i letnich wezbraniach oraz przed zimą.

<sup>80</sup> ZMiUW opracował na okresy: 2009-2011 oraz 2012-2016 „Potrzeby rzeczowe i finansowe w zakresie utrzymania wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych”.

<sup>81</sup> 2009 r. – 40 379 tys. zł; 2010 r. – 40 253,3 tys. zł; 2011 r. – 41 698, 1 tys. zł; 2012 – 45 127,9 tys. zł; 2013 r. – 40 469,4 tys. zł; 2014 r. – 43 244,8 tys. zł i 2015 – 45 074,8 tys. zł. Dyrektor wyjaśnił, że potrzeby wieloletnie wymagają uaktualnienia, przede wszystkim ze względu na zmianę cen za wykonywanie prac remontowo-konserwacyjnych (od 2013 r. obniżyły się ceny w stosunku do roku 2011, kiedy szacowano potrzeby).



Posiadanie takich danych – zdaniem NIK – byłoby pomocne przy wyborze i ustalaniu priorytetowych zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej (w szczególności przy ustalaniu kolejności modernizowania stacji pomp), a także przy sporządzaniu analiz kosztów i korzyści danego przedsięwzięcia, tak aby zapewnić wydatkowanie środków publicznych w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

#### Ocena cząstkowa

ZMiUW zdiagnozował przyczyny powodzi na Żuławach, poddał przeciwpowodziowe obiekty budowlane wymaganym kontrolom okresowym przez osoby o odpowiednich uprawnieniach i w wymaganych terminach oraz prawidłowo uwzględnił w planach inwestycyjnych lub bieżącej działalności potrzeby wynikające ze złego stanu technicznego tych obiektów i urządzeń.

## 2. Realizacja zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław

Opis stanu faktycznego

2.1. Spośród zaplanowanych do realizacji w latach 2009-2015, tj. ujętych w aktualizacji Planu inwestycyjnego ZMiUW, 39<sup>82</sup> zadań inwestycyjnych z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, 38<sup>83</sup> zadań zrealizowano, natomiast nie zrealizowano jednego zadania – pn. „Kanał Panieński – odbudowa koryta kanału w km 8+200 – 31+555, gm. Nowy Dwór Gdański, pow. nowodworski, gm. Nowy Staw i Malbork, pow. malborski, woj. pomorskie”<sup>84</sup>.

Niezrealizowanie zadania wynikało z nieotrzymania decyzji o zapewnieniu finansowania zadania z rezerwy celowej budżetu państwa w łącznej kwocie 5.924,3 tys. zł, o którą wnioskowano 27 września 2013 r. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że brak powyższej decyzji uniemożliwił mu zaciągnięcie zobowiązania na jego realizację, tj. przekraczającego rok budżetowy, ponieważ stanowiłoby to naruszenie art. 46 ustawy o finansach publicznych<sup>85</sup> – zadanie nie mogło zostać zrealizowane w jednym roku budżetowym ze względu na duży zakres rzeczowy (ok. 23 km Kanału) oraz siedmiomiesięczny okres wyłączeniowy, wskazany w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w którym nie można prowadzić robót w korycie kanału.

Nieotrzymanie powyższej decyzji związane było ze wstrzymaniem przez Ministra Finansów wydawania w 2014 r. decyzji o zapewnieniu finansowania projektów unijnych, w ramach którego zadanie miało zostać sfinansowane, tj. schematu II „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” działania 125 "Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi" objętego PROW.

Decyzja Ministra Finansów o wstrzymaniu wydawania decyzji o zapewnieniu finansowania wynikała z konieczności opracowania przez Polskę dokumentów planistycznych o charakterze przejściowym (tzw. Masterplany) – do czasu zaktualizowania planów gospodarowania wodami – w związku z zakwestionowaniem przez Komisję Europejską poprawności transpozycji ramowej

<sup>82</sup> W tym 20 zadań ujętych w Programie Żuławskim.

<sup>83</sup> W tym wszystkie (20) z Programu Żuławskiego, siedem tzw. dodatkowych w ramach umowy o dofinansowanie Projektu, 11 realizowanych z ramach PROW oraz jedno dofinansowane z NFOŚiGW.

<sup>84</sup> Powyższa nazwa zadania wynikała z decyzji Ministra Finansów z dnia 2 czerwca 2010 r., którą to dokonał zastąpienia dotychczasowej jego nazwy „Kanał Panieński – odbudowa koryta kanału w km 8+200 – 31+555, gm. Nowy Dwór Gdański”.

<sup>85</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

Dyrektywy Wodnej (dalej: „RDW”)<sup>86</sup> do prawa polskiego, w tym prawidłowości przygotowania planów gospodarowania wodami dorzeczy<sup>87</sup>.

Informację o wstrzymaniu wydawania ww. decyzji przez Ministra Finansów otrzymano w dniu 15 lipca 2014 r., tj. zbyt późno, aby zrealizować zadanie do końca 2015 r.

Minister Finansów nie zmienił swojej decyzji, pomimo przyjęcia przez Radę Ministrów uchwałą z dnia 26 sierpnia 2014 r. MasterPlanu dla obszaru Dorzecza Wisły, w którym dla przedmiotowego zadania przewidziano odstępstwo z art. 4 ust. 7 RDW.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że zadanie było w pełni przygotowane do realizacji – w latach 2010-2013 opracowano dokumentację projektową, geodezyjno-kartograficzną, raport o oddziaływaniu realizacji przedsięwzięcia na środowisko oraz wyceny i operaty szacunkowe dla nieruchomości gruntowych, ze środków z rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 519,8 tys. zł. W związku z zaprzestaniem realizacji zadania (tj. niezrealizowaniem robót budowlanych) w dniu 19 grudnia 2014 r. ZMiUW dokonał zwrotu na konto Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego w Gdańsku ww. kwoty<sup>88</sup>. Na powyższy zwrot otrzymano środki z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1262, 1294-1366, 1375, 1376-1385, 1396, 2886-2884)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że nie ubiegano się o uzyskanie dofinansowania realizacji zadania z innych źródeł, ponieważ ZMiUW posiadał decyzję Marszałka Województwa Pomorskiego o przyznaniu pomocy na jego realizację. Oczekiwano zatem na uzyskanie decyzji o zapewnieniu finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 1345, 1376-1385, 1396)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że głównym celem zadania było zabezpieczenie przed powodzią osób zamieszkujących tereny gminy Nowy Dwór, Nowy Staw i Malbork, tj. ok. 31 tys. oraz ich mienia. Dyrektor wyjaśnił, że Kanał Panieński odbierał wody z polderu Marzęcino. Zaniechanie realizacji zadania niekorzystnie wpływało na optymalną ochronę przeciwpowodziową Żuław, ponieważ Kanał przepływał przez tereny zurbanizowane, co podczas powodzi mogłoby doprowadzić do znacznego jego zanieczyszczenia związanego z przejęciem zanieczyszczeń m.in. z kanalizacji i podmytych terenów składowisk odpadów miejskich i rolniczych (co spowodowałoby pogorszenie stanu środowiska naturalnego terenów przyległych), to nie miało bezpośredniego znaczenia dla prawidłowej pracy pozostałych urządzeń ochrony przeciwpowodziowej Żuław.

(dowód: akta kontroli str. 1304-1312, 1359-1366)

Spośród 38 zadań zrealizowanych w latach 2009-2015, w 2009 r. zrealizowano (ZMiUW odebrał protokolarnie wykonanie robót budowlanych) jedno zadanie, w 2010 r. – również jedno zadanie, w 2011 r. – cztery zadania, w 2012 r. – trzy zadania, w 2013 r. – 12 zadań, w 2014 r. – 10 zadań, a w 2015 r. – siedem zadań. Powyższe zadania zrealizowano w terminie wynikającym z Planu inwestycyjnego ZMiUW i jego aktualizacji, w których – jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora

<sup>86</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. UE. L. z 2000 r. Nr 327, poz. 1 ze zm.).

<sup>87</sup> Masterplany dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry były wynikiem ustaleń z Komisją Europejską, które doprowadziły do przyjęcia przez Polskę planu działań, zawartego w uchwale Rady Ministrów z 2 lipca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Planu działania w zakresie planowania strategicznego w gospodarce wodnej”. Masterplany dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry miały stanowić uzupełnienie obowiązujących planów gospodarowania wodami do czasu ich aktualizacji w 2015 r.

<sup>88</sup> Zgodnie z § 17 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi" objętego PROW 2007-2013 (Dz. U. Nr 122, poz. 791 ze zm.)

ds. Eksploatacji – wskazano, że ostateczny termin ich realizacji upływał 31 grudnia 2015 r. i związany był z terminem wynikającym z programów unijnych, w ramach których były finansowane. W Planie inwestycyjnym ZMiUW i jego aktualizacji nie wskazano terminów rozpoczęcia realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1262, 1294-1302, 1638-1895, 2030, 2263-2352, 2621-2816)

**2.2.** W latach 2009-2015 wydatki ZMiUW na wykonanie zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław wyniosły 271.309,8 tys. zł<sup>89</sup>, tj. 93,6% planu po zmianach (289.963,0 tys. zł), w tym na inwestycje wydatkowano 190.452,4 tys. zł<sup>90</sup>, tj. 70,2%, a na bieżące utrzymanie obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych 78.317,7 tys. zł, tj. 28,9%, w tym na remonty 35.762,8 tys. zł (45,7%).

Powyższe wydatki – 271.309,8 tys. zł zostały pokryte z następujących źródeł:

- 147.258,2 tys. zł, tj. 54,3% – ze środków europejskich (z tego kwota 117.470,7 tys. zł z Funduszu Spójności, a kwota 29.787,5 tys. zł z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich),
- 116.087,3 tys. zł, tj. 42,8% – ze środków budżetu państwa, z tego 30.659,3 tys. zł w ramach współfinansowania wydatków realizowanych z udziałem środków ww. Funduszy,
- 7.280,6 tys. zł, tj. 2,7% – z NFOŚiGW,
- 683,7 tys. zł, tj. 0,2% – z WFOŚiGW.

Wydatki poniesione na wykonanie zadań w ramach Programu Żuławskiego wyniosły 140.574,3 tys. zł, co stanowiło 51,8% wydatków ogółem (271.309,8 tys. zł) oraz 88,3% zaplanowanych na jego realizację (159.222,5 tys. zł), z tego:

- 139.665,8 tys. zł, tj. 99,4%, na I etap tego Programu realizowany w ramach POIiŚ z udziałem środków z Funduszu Spójności, tj. na podstawie umowy<sup>91</sup> o dofinansowanie Projektu<sup>92</sup>,
- 908,5 tys. zł, tj. 0,6%, na tzw. II etap Programu.

Spśród wydatków poniesionych na realizację zadań w ramach Programu Żuławskiego wydatki w kwocie 138.632,1 tys. zł, tj. 98,6% dotyczyły wydatków zaklasyfikowanych, jako majątkowe, a w kwocie 1.942,2 tys. zł, tj. 1,4% wydatków, jako bieżące. Wydatki w kwocie 117.470,7 tys. zł, tj. 83,6%, zostały sfinansowane ze środków Funduszu Spójności, a w kwocie 23.103,6 tys. zł, tj. 16,4%, ze środków budżetu państwa, z tego 20.730,1 tys. zł (89,7%) w ramach współfinansowania wydatków realizowanych z udziałem środków ww. Funduszu.

Wydatki, w łącznej kwocie 597,5 tys. zł poniesione w związku z realizacją umowy o dofinansowanie Projektu, w tym dotyczące jego tzw. promocji (388,6 tys. zł) oraz zakupu dwóch samochodów osobowo-terenowych służących monitorowaniu jego trwałości (208,9 tys. zł) zaklasyfikowano w § 605 (z odpowiednią czwartą cyfrą) –

<sup>89</sup> W tym w: 2009 r. – 11.654,1 tys. zł, 2010 r. – 10.954,2 tys. zł, 2011 r. – 32.557,1 tys. zł, 2012 r. – 64.641,9 tys. zł, 2013 r. – 85.993,0 tys. zł, 2014 r. – 40.859,1 tys. zł, 2015 r. – 24.650,4 tys. zł.

<sup>90</sup> Wydatki majątkowe pomniejszone o wydatki na promocję Projektu oraz zakup samochodów.

<sup>91</sup> Umowa Nr POIS.03.01.00-00-006/11-00 z 10 listopada 2011 r., aneks: Nr POIS.03.01.00-00-006/11-01 z 31 sierpnia 2012 r., Nr POIS.03.01.00-00-006/11-02 z 31 grudnia 2012 r., Nr POIS.03.01.00-00-006/11-03 z 5 czerwca 2013 r., Nr POIS.03.01.00-00-006/11-04 z 29 listopada 2013 r., Nr POIS.03.01.00-00-006/11-05 z 18 czerwca 2014 r., Nr POIS.03.01.00-00-006/11-06 z 26 listopada 2014 r., Nr POIS.03.01.00-00-006/11-07 z 17 lutego 2015 r., Nr POIS.03.01.00-00-006/11-08 z 25 września 2015 r., Nr POIS.03.01.00-00-006/11-09 z 29 grudnia 2015 r.

<sup>92</sup> Projekt pn. „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku” w ramach działania 3.1. priorytetu III Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013”.

Wydatki inwestycyjne, co było niezgodne z przepisami załącznika nr 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji<sup>93</sup>.

Na realizację zadań związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym Żuław nieobjętych Programem Żuławskim poniesiono wydatki w kwocie 130.735,5 tys. zł, co stanowiło 48,2% wydatków ogółem oraz 99,9% zaplanowanych na ich realizację (130.740,5 tys. zł).

Wydatki w kwocie 78.317,7 tys. zł, tj. 59,9%, dotyczyły wydatków bieżących, a w kwocie 52.417,8 tys. zł, tj. 40,1%, wydatków majątkowych, i zostały sfinansowane w kwocie 92.983,7 tys. zł, tj. 71,1%, ze środków budżetu państwa, w kwocie 29.787,5 tys. zł, tj. 22,8%, ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>94</sup>, 7.280,6 tys. zł, tj. 5,6%, ze środków NFOŚiGW, a w kwocie 683,7 tys. zł, tj. 0,5%, z WFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1293, 1376-1385, 1400-1944)

W związku z decyzją Ministra Finansów, o której mowa w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia, ZMiUW nie zrealizował wskazanego w powyższym punkcie zadania (spoza Programu Żuławskiego) o wartości szacunkowej 5.924,3 tys. zł.

Ponadto w 2014 r. WFOŚiGW nie zakwalifikował do dofinansowania wniosku ZMiUW dotyczącego zadania pn. „Zabezpieczenie doraźne i docelowe wałów przeciwpowodziowych rzek Wisły Królewieckiej oraz Tugi przed szkodliwą działalnością bobrów” (nieujętego w Planie inwestycyjnym ZMiUW) o szacunkowej wartości 542,8 tys. zł. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji wynika, że podjęto decyzję o rozszerzeniu skali zadania, co sugerował WFOŚiGW i zrealizowaniu go w ramach II etapu Programu Żuławskiego. W wyjaśnieniach wskazano, że wały ww. rzek poddawano corocznie bieżącej konserwacji, w tym usuwano szkody spowodowane przez bobry. W 2015 r., w wyniku uzyskanych oszczędności po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych, zastosowano „doraźne” rozwiązania na ww. wałach, tj. zamontowano ściankę szczelną z grodzic na lewym wale rzeki Tugi w km 3+400-3+800 i km 5+650-6+200 oraz zamontowano ruszt stalowy wraz z siatką w lewym wale Wisły Królewieckiej na długości 230 metrów.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1262, 1359-1385)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji wynika, że w latach 2009-2015 ZMiUW otrzymał środki finansowe na zadania związane z realizacją umowy o dofinansowanie Projektu, w ramach której zrealizowano m.in. zadania wynikające z Programu Żuławskiego oraz na inne zadania inwestycyjne związane z ochroną przeciwpowodziową Żuław w kwotach, które zapewniły pokrycie niezbędnych wydatków na zaplanowane zadania.

Z wyjaśnień wynika również, że w latach 2011-2015 m.in. remonty rzek, kanałów oraz wałów stanowiące zadania z zakresu bieżącego utrzymania wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych, które dotyczyły również Żuław, realizowano głównie dopiero po otrzymaniu środków z rezerwy celowej budżetu państwa<sup>95</sup>, co następowało w kwietniu lub maju danego roku. Środki otrzymane z budżetu państwa w ramach limitów wynikających z ustawy budżetowej przeznaczono głównie, tj. w ok. 87%-93%, na pokrycie wydatków stałych wynikających z zawartych umów i zapewniających bieżącą obsługę urządzeń, tj. dotyczących m.in. dostarczenia energii elektrycznej do zasilania stacji pomp oraz usuwanie ich ewentualnych awarii.

<sup>93</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>94</sup> Na zadania realizowane w ramach PROW z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wydatkowano 48.718,3 tys. zł.

<sup>95</sup> Dział 010 Rolnictwo i łowiectwo, rozdział 01008 Melioracje wodne.

Wysokość środków otrzymanych z rezerwy celowej budżetu państwa w poszczególnych latach 2011-2015 wynosiła ok. 14 mln. zł, tj. ok. 91%-95% środków otrzymanych z budżetu państwa w ramach limitów wynikających z ustawy budżetowej i przeznaczona została w ok. 91%-100% na ww. remonty. ZMiUW nie posiadał szczegółowych danych o zadaniach, które nie zostały niezrealizowane w 2009 r. i 2010 r. w związku z niezyskaniem w tych latach środków z ww. rezerwy. W latach 2011-2014, w porównaniu do lat 2009-2010, średnia łączna długość odcinków, na których wykonano prace konserwatorskie na ciekach naturalnych, była większa o ok. 47%, kanałach – o ok. 60% i wałach przeciwpowodziowych – o ok. 16%<sup>96</sup>. Sposób finansowania ww. zadań, tj. głównie z rezerwy celowej budżetu państwa otrzymywanej relatywnie późno nie dawały stabilizacji finansowana zadań w powyższym zakresie, a dotyczącym również bezpieczeństwa przeciwpowodziowego Żuław.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1293, 1296-1299, 1359-1375, 1376-1385)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą ZMiUW zrealizował jedno zadanie nieujęte w Planie inwestycyjnym ZMiUW. Nieplanowane zadanie pn. „Zabezpieczenie punktowego przebiecia hydraulicznego<sup>97</sup> w wale rzeki Wisły w miejscowości Steblewo, Janowo, Lisewo” zrealizowano w latach 2011-2012. Poniesione wydatki wyniosły łącznie 2.740 tys. zł i zostały sfinansowane ze środków z dotacji z NFOŚiGW.

Zadanie zrealizowano w związku ze wzmożoną filtracją wody w obrębie korpusu i podłoża wału, spowodowaną utrzymywaniem się wysokich stanów wody przez stosunkowo długi czas w maju i czerwcu 2010 r. oraz w styczniu 2011 r. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że nieznaczne przesiąki w obrębie korpusu i podłoża wału na trzech odcinkach wałów objętych zadaniem występowały w latach wcześniejszych, niemniej jednak uznawano je za naturalny proces fizyczny, który nie miał charakteru „ekstremalnego” i nie powodował upłynnienia wału oraz nie zagrażał jego strukturze.

Stan odcinków wałów, które obejmowały swoim zakresem odcinki zabezpieczone w ramach zadania, monitorowany był w ramach kontroli przeprowadzonych przynajmniej raz w roku<sup>98</sup> przez m.in. pracowników Terenowych Oddziałów ZMiUW. W protokołach kontroli przeprowadzonych przed wystąpieniem ww. „ekstremalnych” stanów wody, w przypadku dwóch<sup>99</sup> odcinków stan wałów określono, jako „dobry niezagrażający bezpieczeństwu” i nie wskazywano na występowanie widocznych uszkodzeń, przecieków i przebiec, natomiast w przypadku jednego odcinka<sup>100</sup> stan ten określano, jako „mogący zagrażać bezpieczeństwu”. Niemniej jednak dopiero w wyniku kontroli przeprowadzonej w październiku 2010 r. wskazano na zmianę stanu wału, w porównaniu do poprzednich kontroli o wzmożoną filtrację na odcinku zawierającym odcinek objęty realizowanym zadaniem oraz wskazano na konieczność wykonania zabezpieczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1262, 1359-1365, 1945-2029)

<sup>96</sup> 2009 r.: ciek naturalne – 647,2 km, kanały – 521,8 km, wały przeciwpowodziowe – 555,7 km, 2010 r.: ciek naturalne – 546,3 km, kanały – 331,8 km, wały przeciwpowodziowe – 428,7 km, 2011 r.: ciek naturalne – 962,2 km, kanały – 866,9 km, wały przeciwpowodziowe – 612,2 km, 2012 r.: ciek naturalne – 1081,6 km, kanały – 992,6 km, wały przeciwpowodziowe – 587,5 km, 2013 r.: ciek naturalne – 1150,8 km, kanały – 1087,8 km, wały przeciwpowodziowe – 549,9 km, 2014 r.: ciek naturalne – 1300,6 km, kanały – 1265,7 km, wały przeciwpowodziowe – 600,4 km.

<sup>97</sup> Nagła utrata stateczności gruntu w wyniku działania ciśnienia przepływającej wody.

<sup>98</sup> Ustalono na podstawie przedłożonych do kontroli protokołów kontroli przeprowadzonych w latach 2009-2011.

<sup>99</sup> Km 47+900-73+000 prawego wału Wisły – protokół z 7 kwietnia 2009 r. i 8 kwietnia 2010 r. oraz km 5+800-13+150 lewego wału Wisły – protokół z 8 października 2009 r.

<sup>100</sup> Km 25+000-44+000 prawego wału Wisły – w protokole z 6 maja 2009 r., 10 listopada 2009 r. i 27 kwietnia 2010 r. wskazano m.in. na lokalne przesiąki pod korpusem wału, niemniej jednak nie na odcinku objętym realizowanym zadaniem, nie wskazano na zmiany stanu wału w porównaniu do poprzednich kontroli oraz na konieczność wykonania innych zadań niż związane z bieżącym utrzymaniem i konserwacją.

**2.4.** Wszystkie 20<sup>101</sup> zadań zaplanowanych do realizacji przez ZMiUW w I etapie Programu Żuławskiego zostało zrealizowanych. W Programie nie przewidziano dla ZMiUW zadań do realizacji z „listy rezerwowej”.

Ww. 20 zadań dotyczyło:

- odbudowania 44,53 km wałów przeciwpowodziowych, z tego: 36,65 km rzeki Wisły (pięć odcinków), tj. 13,90 km lewego wału i 22,75 km prawego wału oraz odcinka lewego wału rzeki Tugi o długości 7,88 km,
- przebudowania 13 stacji pomp (Wocławy, Cedry Wielkie, Cedry Małe, Błotnik, Dziewięć Włók, Trutnowy, Suchy Dąb, Wiślinka, Trzcinowo (dwie), Grochowo, Stara Wisła, Kławki),
- wybudowania jednej stacji pomp (Wybicko).

Zadania ZMiUW zrealizował w ramach umowy o dofinansowanie Projektu oraz jej aneksów.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1262, 2030-2355, 2390-2406)

**2.5.** W ramach środków przewidzianych na realizację I etapu Programu Żuławskiego, w związku z oszczędnościami powstałymi w wyniku rozstrzygnięć postępowań przetargowych (ceny zaproponowane w najkorzystniejszych ofertach były niższe, niż szacowana wartość zamówień) ZMiUW zrealizował siedem zadań nieuwjętych w tym Programie (dodatkowych), które dotyczyły przebudowania siedmiu stacji pomp (Przejazdowo, Lędowo, Stegna, Klecie, Złotowo, Wróblewo, Dębina – Świerki). Na ich wykonanie wydano 24.448,8 tys. zł. Zadania zrealizowano w ramach tej samej ww. umowy o dofinansowanie Projektu (na podstawie zawartych aneksów).

W efekcie realizacji dodatkowych zadań osiągnięto wskaźnik produktu na poziomie wyższym od zakładanego w umowie o dofinansowanie Projektu (21 wobec zakładanych 14 przebudowanych i wybudowanych urządzeń służących ochronie przed powodzią).

(dowód: akta kontroli str. 1253-1262, 2353-2366, 2390-2406)

**2.6.** Terminy realizacji przez ZMiUW zadań przypisanych w ramach I etapu Programu Żuławskiego określono w „Harmonogramie przygotowania, realizacji, złożenia wniosków i rozliczenia Projektów poszczególnych Beneficjentów” (dalej: „harmonogram”), określonym w tym Programie<sup>102</sup>. W harmonogramie nie wskazano, co oznaczało przygotowanie i realizacja Projektu<sup>103</sup>, niemniej jednak ZMiUW w terminie :

- od IV kwartału 2008 r. do I kwartału 2011 r. m.in. przygotował studium wykonalności dla Projektu, przygotował dokumentację techniczną, w tym przeprowadził postępowania przetargowe, przygotował Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia na roboty budowlane oraz pozyskał niezbędne decyzje administracyjne dla zadań objętych wnioskiem o dofinansowanie, tj. w terminie

<sup>101</sup> 1. B04+B05 Rzeka Wisła – odbudowa lewego wału przeciwpowodziowego na odcinku Giellice – Kiezmark. 2. B06 Rzeka Wisła – odbudowa lewego wału przeciwpowodziowego na odcinku Kiezmark – Przegalina. 3. B07 Rzeka Wisła – odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego na odcinku Czerwone Budy – Drewnica. 4. B08 Rzeka Wisła – odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego na odcinku Palczewo – Czerwone Budy. 5. B11 Rzeka Wisła – odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego na odcinku Lisewo – Palczewo. 6. DW01 Rzeka Tuga odbudowa lewego wału przeciwpowodziowego. 7. DG04 Stacja pomp nr 33 Wocławy – przebudowa stacji pomp. 8. DG05 Przebudowa stacji pomp nr 15 Cedry Wielkie. 9. DG10 Przebudowa stacji pomp nr 37 Błotnik. 10. DG06 Przebudowa stacji pomp nr 9 Dziewięć Włók. 11. DG07 Przebudowa stacji pomp nr 36 Trutnowy. 12. DG08 Przebudowa stacji pomp nr 17 Cedry Małe. 13. DG09 Przebudowa stacji pomp nr 39 Suchy Dąb. 14. DG13 Przebudowa stacji pomp nr 11 Wiślinka. 5. DG12 Przebudowa stacji pomp nr 19 Trzcinowo. 16. DG14 Przebudowa stacji pomp nr 18 Trzcinowo. 17. DW04 Przebudowa stacji pomp nr 6W Grochowo. 18. DW05 Budowa stacji pomp Wybicko. 19. DW07 Przebudowa stacji pomp nr 80 Stara Wisła. 20. DE23 Przebudowa stacji pomp nr 65 Kławki.

<sup>102</sup> Ryc. 13.2. na str. 102 Programu.

<sup>103</sup> Przez Projekt zgodnie z zapisami Programu Żuławskiego należy rozumieć realizację przez ZMiUW przypisanych mu w tym Programie zadań.

- wynikającym z harmonogramu na przygotowanie Projektu przez ZMiUW (I kwartał 2009 r. – I kwartał 2011 r.),
- w dniu 31 marca 2011 r. ZMiUW złożył w NFOŚiGW wniosek o dofinansowanie Projektu, tj. w terminie wynikającym z harmonogramu – do końca I kwartału 2011 r.
  - od II kwartału 2011 r. do IV kwartału 2014 r. wszczął postępowania przetargowe na roboty budowlane oraz uzyskał prawomocne pozwolenia na użytkowanie wszystkich (20) zadań wynikających z Programu, tj. w terminie wynikającym z harmonogramu na realizację Projektu przez ZMiUW (IV kwartału 2011 r. do IV kwartału 2014 r.).

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że Projektu nie rozliczono w terminie wynikającym z harmonogramu, tj. I – II kwartał 2015 r., ponieważ zakres umowy o jego dofinansowanie rozszerzono (w związku z powstałymi oszczędnościami) o dodatkowe siedem zadań, dla których pozwolenia na użytkowanie uzyskano w IV kwartale 2015 r. Wniosek o płatność końcową złożono 31 grudnia 2015 r., tj. w terminie wynikającym z umowy o dofinansowanie Projektu.

Wydatki poniesione na realizację przez ZMiUW zadań ujętych w I etapie Programu Żuławskiego z listy podstawowej wyniosły 115,3 mln zł<sup>104</sup>, tj. 59,4% kwoty przewidzianej dla ZMiUW w tym Programie, tj. 194,2 mln zł (30% z kwoty 647,3 mln zł dla całego I etapu Programu). Wydatki poniesione na realizację przez ZMiUW wszystkich zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego (tj. umowy o dofinansowanie Projektu) wyniosły 139,9 mln. zł, tj. 72,0% kwoty przewidzianej dla ZMiUW w tym Programie (194,2 mln zł) i 100,0% przewidzianych w umowie o dofinansowanie Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1262, 1288-1292, 2378-2406)

Terminy realizacji zadań wynikających z umowy o dofinansowanie określono w harmonogramie, stanowiącym załącznik do umowy oraz jej aneksów. Z zapisów umowy wynikało, że przez zakończenie inwestycji należało rozumieć datę wydania prawomocnej decyzji zezwalającej na użytkowanie, natomiast nie wskazano, co należało rozumieć przez początek jego realizacji. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji wynika, że sposób interpretacji początkowej daty został ustalony z koordynatorem Projektu z NFOŚiGW i ostatecznie<sup>105</sup>, w przypadku robót budowlanych przyjęto, za ten termin datę wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane. Wszystkie zadania dotyczące robót budowlanych (27) zrealizowano we wskazanych dla nich terminach (rozumianych w ww. sposób).

Ostateczne terminy zakończenia 26 z 27 zadań w porównaniu do pierwotnie określonych w umowie o dofinansowanie uległy przesunięciu, w tym:

- siedmiu zadań – skróceniu, w tym dla czterech zadań o jeden miesiąc, a dla pozostałych zadań o trzy, osiem lub 12 miesięcy, co wynikało m.in. z konieczności szybszego zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej na danym terenie,
- 19 zadań – wydłużeniu, w tym dla sześciu zadań o jeden miesiąc, dla siedmiu o trzy, dla jednego zadania o cztery, dla jednego o pięć, dla dwóch o sześć oraz dla dwóch o 27 miesięcy, co wynikało głównie ze wskazania w umowie orientacyjnych dat planowanego podpisania umów na ich realizację, które uległy zmianom w związku z wydłużeniem się procedur przetargowych z powodu m.in. dużej liczby ofert, wezwań wykonawców do ich uzupełnienia, odwołań do

<sup>104</sup> Z wyłączeniem wydatków dotyczących umów na roboty budowlane i nadzoru inwestorskiego siedmiu dodatkowych zadań oraz zakupu samochodów.

<sup>105</sup> W aneksie Nr POIS.03.01.00-00-006/11-09 z 29 grudnia 2015 r.

Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, połączenia dziewięciu zadań w cztery postępowania przetargowe, w wyniku których zawarto po jednej umowie, a dopiero po dokonaniu odbioru końcowego robót występowano o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie.

Przesunięcie terminów zakończenia realizacji poszczególnych zadań nie miało wpływu na wzrost wydatków poniesionych na te zadania – wydatki poniesione na realizację każdego z zadań były niższe, niż pierwotnie planowano.

W kontrolowanym okresie ZMiUW 12 razy dokonał zmiany harmonogramu realizacji Projektu. Wynikało to głównie z konieczności aktualizacji wysokości planowanych kosztów, w związku z oszczędnościami powstałymi po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych, zmian terminów rozpoczęcia i zakończenia realizacji poszczególnych zadań (zarówno skrócenia, jak i wydłużenia, co opisano powyżej) oraz rozszerzenia zakresu rzeczowego Projektu o siedem dodatkowych zadań dotyczących przebudowania siedmiu stacji pomp.

(dowód: akta kontroli str. 1376-1399, 2031-2352, 2378-2389)

**2.7.** Koszty realizacji Projektu określone w ostatnim aneksie do umowy o dofinansowanie Projektu oraz faktycznie poniesione wyniosły 139.950,3 tys. zł<sup>106</sup>, z tego kwota wydatków kwalifikowalnych wyniosła 138.200,8 tys. zł. Dofinansowanie Projektu wyniosło 117.470,7 tys. zł, tj. 83,9% kosztów Projektu i 85,0% kosztów kwalifikowalnych.

Wszystkie ww. koszty były o ok. 26% niższe od kosztów określonych pierwotnie w umowie o dofinansowanie.

W wyniku realizacji Projektu osiągnięto zakładany we wniosku o dofinansowanie jego główny cel, określony jako „minimalizacja negatywnych skutków powodzi”, poprzez m.in. poprawę oddziaływania przeciwpowodziowego elementów systemu ochrony przeciwpowodziowej (wały, stacje pomp), dzięki zwiększeniu ich skuteczności zapewniającej lepsze pełnienie funkcji ochronnych. Ponadto w pełni osiągnięto określone w załączniku do umowy o dofinansowanie Projektu wskaźniki:

- efekt ekologiczny (wskaźnik rezultatu), rozumiany, jako zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej na obszarze 122.000 ha, zamieszkałych przez 136.964 osoby,
- wskaźnik produktu, dotyczący wybudowania, wyremontowania, przebudowania 44,53 km wałów przeciwpowodziowych i wybudowania lub przebudowania 21 urządzeń służących gospodarowaniu wodami.

Obszar oddziaływania zrealizowanych ww. zadań dotyczył obszaru Żuław Wiślanych, zatem w wyniku ich realizacji obszar chroniony i liczba ludności nie uległy zwiększeniu. Odbudowanie wałów przyczyniło się m.in. do poprawy ich szczelności (m.in. wyeliminowania przecieków i przesiąków), co zwiększało ich stateczność w przypadku pojawienia się fali wezbraniowej oraz utrzymywania się wysokich stanów wody przez dłuższy okres czasu. Wykonano drogi eksploatacyjne i zmodernizowano przejazdy wałowe, w celu poprawy przejazdu służb ratowniczych w przypadku wystąpienia zagrożenia powodziowego. Przebudowanie stacji pomp miało na celu m.in. zmniejszenie awaryjności i energochłonności wyeksploatowanych stacji oraz zautomatyzowanie procesu sterowania ich pracą. Wybudowana stacja pomp przyczyniła się o ustabilizowania poziomu wód na terenie wykorzystywanego rolniczo polderu, który odwadniała. Realizacja powyższych zadań miała na celu głównie utrzymanie właściwego stanu technicznego istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej i usunięcie zidentyfikowanych niedoborów.

---

<sup>106</sup> NIK kontrolą nie objęła prawidłowości kwalifikowalności wydatków poniesionych w ramach tej umowy.



Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że osiągnięcie ww. wskaźników rezultatu potwierdzono dokonaniem przez ZMiUW analizy uwzględniając dane starostw powiatowych, Urzędu Miejskiego w Gdańsku, dane statystyczne, mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego i konsultacje telefoniczne z NFOŚiGW.

Potwierdzeniem osiągnięcia wskaźników produktu były dokumentacje powykonawcze, zawierające m.in. dzienniki budów z wpisami dotyczącymi wytyczenia przez uprawnionych geodetów terenów budów zgodnie z zakresami wskazanymi w dokumentacji projektowej, inspektorów nadzoru potwierdzającymi wykonanie robót, w tym zgodnie z zakresami inwestycji wskazanymi w dokumentacji projektowej oraz inwentaryzacje geodezyjne powykonawcze obejmujące elementy inwestycji podlegające inwentaryzacji i wprowadzeniu do zasobów geodezyjnych.

Dyrektor wyjaśnił, że NFOŚiGW w celu wykazania realizowania ww. wskaźników wymagał przedłożenia dokumentów dotyczących przekazania obiektów do eksploatacji, protokołów odbioru robót oraz oświadczenia o zgodności parametrów wybudowanej infrastruktury z założeniami. Nie wymagał natomiast żadnych dodatkowych dokumentów potwierdzających powierzchnię oraz ochraniającą liczbę osób.

(dowód: akta kontroli str.1288-1289, 1376-1399, 2031-2352, 2356-2357,2390-2406)

Wykonane zadania również służyły osiągnięciu jednego z celów szczegółowych Programu, jakim była „przebudowa, odbudowa i budowa przeciwpowodziowych urządzeń technicznych”.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji wynika, że w związku z realizacją tych zadań ZMiUW nie został zobowiązany do osiągnięcia innych, niż wynikające z umowy o dofinansowanie, celów oraz wskaźników. Wyjaśnił ponadto, że zrealizowane zadania służyły osiągnięciu głównego celu Programu Żuławskiego, jakim było „zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej stymulującej wzrost potencjału dla zrównoważonego rozwoju Żuław”, ponieważ zrealizowane zadania spowodowały poprawę stanu technicznego infrastruktury/urządzeń, co skutkowało zmniejszeniem ich awaryjności, a w konsekwencji zwiększeniem zabezpieczenia terenów depresyjnych i przydepresyjnych Żuław przed powodzią i podtopieniami oraz minimalizowało ich ewentualne skutki.

(dowód: akta kontroli str. 2241-2262, 2390-2406)

Spśród wszystkich zadań realizowanych w ramach umowy o dofinansowanie Projektu, a dotyczących poza wykonaniem robót budowlanych również m.in. nadzoru inwestorskiego i promocji Projektu, wszystkie, z wyjątkiem jednego zrealizowano. Wykonawca jednej z umów (o wartości 168,2 tys. zł), dotyczącej działań promocyjnych Projektu nie wykonał II etapu umowy dotyczącego m.in. organizacji pikniku oraz dostarczenia materiałów promocyjnych (m.in. artykułów biurowych, odzieży). W związku z powyższym ZMiUW wypowiedział umowę, wezwał Wykonawcę do zapłaty naliczonych kar i przygotowywał pozew sądowy. Niezrealizowanie powyższego zakresu umowy nie miało wpływu na osiągnięcie zakładanych wskaźników i ZMiUW nie występował o środki finansowe na niewykonany zakres.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1262, 2390-2420)

**2.8.** Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji wynika, że w trakcie przygotowania i realizacji zadań wynikających z I etapu Programu Żuławskiego nie wystąpiły zagrożenia, tj. zdarzenia, które skutkowałyby niedotrzymaniem terminów zakończenia robót budowlanych, terminu zakończenia Projektu lub nieuzyskaniem dofinansowania. Planując i realizując zadania uwzględniano m.in. konieczności

pozyskania wszystkich wymaganych decyzji i uzgodnień, w tym długotrwałe procedury administracyjne. Wszelkie uciążliwości związane z realizacją Projektu były na bieżąco rozwiązywane i nie wystąpiła konieczność informowania o nich RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1262, 2390-2399, 2407-2420)

**2.9.** W latach 2009-2015 wojewódzki magazyn przeciwpowodziowy zlokalizowany był w Gdańsku, przy ul. Sztutowskiej 14 (dalej: „magazyn”).

Dojazd do magazynu był dobry (utwardzoną, boczną drogą w odległości ok. 500 m od drogi asfaltowej oraz ok. 1 km od drogi ekspresowej S7/drogi wojewódzkiej nr 501). Magazyn oznakowany był na budynku przy bramie wjazdowej tablicą informacyjną. Na terenie, na którym znajdowały się pomieszczenia magazynu, była możliwość włączenia oświetlenia. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że teren magazynu dozorowany był w dni robocze w godzinach 7.00-15.00 przez pracowników ZMiUW (magazyniera<sup>107</sup> i konserwatora), a w soboty, niedziele i święta oraz w godzinach 15.00-7.00 w dni robocze przez zewnętrzną firmę. Pomieszczenia magazynu były oznakowane numerami (z wyjątkiem budynku biurowego), zabezpieczone plombami oraz klódkami.

(dowód: akta kontroli str. 2421-2457, 2468-2483, 2504-2508)

W Instrukcji funkcjonowania magazynu<sup>108</sup> wprowadzono wykaz minimalnego wyposażenia (ilościowego i jakościowego) magazynu, na który składały się: agregat oświetleniowy (1 szt.), agregaty prądotwórcze (4 szt.), agregaty pompowe (16 szt.), motopompa szlamowa (1 szt.), pompa pływająca (2 szt.), piła spalinowa (5 szt.), łódź wiosłowa (1 szt.), zapor przeciwpowodziowa (100 mb), buty gumowe (20 par), buty rybackie (5 par), wodery (5 par), folia (500 m<sup>2</sup>), geowłóknina (1.000 m<sup>2</sup>), worki jutowe (20.000 szt.) i polipropylenowe (200.000 szt.). Ww. wykaz, w zakresie ilości agregatów oświetleniowych i agregatów pompowych spalinowych, był tożsamy z wykazem, określonym w zatwierdzonym przez Wojewodę Gdańskiego wykazie „Wyposażenia Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego w podstawowy sprzęt i materiały do akcji powodziowych” obowiązującym – jak wyjaśnił Dyrektor – do czasu wejścia w życie ww. Instrukcji (4 listopada 2015 r.). Natomiast określał mniejszą, o jeden, liczbę agregatów prądotwórczych, większą, o cztery, liczbę agregatów pompowych elektrycznych, większą, o 70 tys. szt., liczbę worków, a nie obejmował pochodni parafinowych.

W Instrukcji funkcjonowania magazynu wskazano, że wyposażenie magazynu ustalono kierując się doświadczeniem i wiedzą.

W latach 2009-2015 magazyn wyposażony był w sprzęt i materiały<sup>109</sup> określone, jako jego minimalne wyposażenie, w obowiązujących w tym okresie ww. dokumentach. Ponadto magazyn wyposażony był m.in. w odzież, kilofy, łopaty, siekiery, liny, łańcuchy, piły, benzynę, oleje, smary.

(dowód: akta kontroli str. 2421-2457, 2504-2513, 2521-2533)

W okresie 2009-2015 z magazynu nie wydano żadnego sprzętu, natomiast wydano materiały, tj. w 2010 r. podczas stanu alarmowego, akcji przeciwpowodziowej z magazynu wydawano worki polipropylenowe, geowłókninę, folię, buty gumowe i rybackie. W latach 2009-2015, w 2010 r. dokonano zakupów do magazynu geowłókniny, folii budowlanej, worków propylenowych, woderów i butów rybackich – o łącznej wartości 181,4 tys. zł. Powyższe potrzeby wynikały z konieczności

<sup>107</sup> Magazynier wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego.

<sup>108</sup> Zarządzenie nr 23/2015 Dyrektora Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Gdańsku z dnia 4 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji funkcjonowania magazynu przeciwpowodziowego dla województwa pomorskiego.

<sup>109</sup> Ustalono na podstawie kartotek magazynowych.

uzupełnienia stanów magazynowych w związku z ich zużyciem na akcję powodziową w 2010 r. i zabezpieczeniem nor wydrążonych przez bobry.

Z wyjaśnień Dyrektora oraz Kierownika Terenowego Oddziału Gdańsk (dalej: „TO Gdańsk”), wynika, że w trakcie prowadzonych w okresie objętym kontrolą akcji nie stwierdzono, by był potrzebny sprzęt lub materiały, których nie było na wyposażeniu magazynu.

(dowód: akta kontroli str. 2458-2467, 2509-2513)

Za administrowanie magazynem odpowiedzialny był:

- magazynier, któremu powierzono m.in. przyjmowanie i wydawanie materiałów i sprzętu z magazynu zgodnie z Instrukcją, wnioskowanie o uzupełnianie materiałów i sprzętu do ilości zgodnej z normatywem, utrzymanie sprzętu przeciwpowodziowego w gotowości, tak, aby był sprawny technicznie w przypadku akcji powodziowych, zlecenie prac konserwatorom sprzętu i odbiór wykonanych robót oraz w czasie akcji powodziowej pełnienie dyżurów na stanowisku pracy,
- Kierownik TO Gdańsk, któremu powierzono m.in. sprawowanie nadzoru pod względem merytorycznym nad utrzymaniem w gotowości technicznej sprzętu do akcji przeciwpowodziowej i wyposażeniem w materiały i sprzęt.

(dowód: akta kontroli str. 2421-2424, 2484-2508, 2536-2548)

W Instrukcji funkcjonowania magazynu wskazano, że decyzja o uruchomieniu zasobów magazynu należała do:

- Marszałka Województwa Pomorskiego – w przypadku ogłoszenia przez Wojewodę Pomorskiego stanu alarmu lub pogotowia powodziowego i na jej podstawie Dyrektor uprawniony był do decydowania o dystrybucji zasobu materiałów i sprzętu magazynu,
- Dyrektora – w przypadku konieczności usuwania zagrożeń na wodach istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwianiu jej uprawy w stosunku, do których prawa właścicielskie wykonywał Marszałek Województwa Pomorskiego oraz na urządzeniach melioracji wodnych podstawowych, w szczególności wałach przeciwpowodziowych.

W ww. Instrukcji określono również schemat łączności w ww. przypadkach, który – jak wyjaśnił Dyrektor – obowiązywał również przed wejściem jej w życie, o którym kierownicy Terenowych Oddziałów ZMiUW oraz pracownicy magazynu zostali poinformowani.

W Instrukcji funkcjonowania magazynu oraz Instrukcji Magazynowej, wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora ZMiUW nr 6/2000 z 15 lipca 2000 r.<sup>110</sup>, określono sposób dokumentowania wydania materiałów oraz sprzętu z magazynu, niemniej jednak nie określono, komu i na jakiej podstawie materiały i sprzęt mógł zostać wydany. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że magazynier nie był upoważniony do podejmowania decyzji, w tym zakresie, taką decyzję każdorazowo podejmował Dyrektor.

Zgodnie z zapisami Instrukcji funkcjonowania magazynu magazynier zobowiązany był do przyjmowania zwrotów sprzętu uprzednio wydanego. W terminie 14 dni od daty zakończenia akcji, zwrócony sprzęt powinien zostać poddany przez powołaną przez Dyrektora spośród pracowników ZMiUW Komisję, ocenie jego dalszej przydatności. W przypadku, gdy wydany sprzęt nie zostałby zwrócony Komisja

<sup>110</sup> Zarządzenie Dyrektora Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Gdańsku nr 6/2000 z 15 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji Magazynowej”.

winna ocenić wskazane przez jednostkę, której został wydany, poprawność wskazanych przyczyny braku zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 2421-2457, 204-2508, 2557-2558)

Kontrola stanu ilościowego i jakości sprzętu oraz materiałów znajdujących się w magazynie dokonywana była, co dwa lata (2009 r., 2011 r., 2013 r., 2015 r.), w drodze inwentaryzacji, udokumentowanej na arkuszach inwentaryzacyjnych. W „rozliczeniach zużytego paliwa” udokumentowano uruchamianie sprzętu mechanicznego napędzanego silnikami spalinowymi, w tym, co miesiąc (z wyjątkiem miesiąca stycznia, co jak wyjaśnił magazynier, wynikało ze zbyt niskich temperatur), agregatów prądotwórczych i co dwa miesiące m.in. agregatów pompowych. Ponadto, co dwa miesiące dokonywano sprawdzenia sprawności silników pozostałego sprzętu nienapędzanego silnikami spalinowymi.

Z wyjaśnień magazyniera wynika, że spośród 49 sprzętów stanowiących minimalne wyposażenie magazynu, w przypadku 48 nie posiadano ich instrukcji obsługi, z tego dla 38 ze względu na ich wiek, tj. zakupionych w 1964 r., 1979 r., 1980 r. lub 1983 r., a dla jednego nie określono w instrukcji obsługi terminów jego konserwacji i przeglądów.

(dowód: akta kontroli str. 2521-2535)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że do awaryjnego zasilania stacji pomp ZMiUW posiadał również 11 agregatów prądotwórczych, zakupionych w ramach realizacji zadań inwestycyjnych związanych z przebudowywaniem stacji w latach 2013-2015 i lokalizowanych na tych stacjach.

(dowód: akta kontroli str. 2545-2548)

W toku oględzin magazynu dokonano uruchomienia agregatu pompowego spalinowego 100-150 l/s, agregatu pompowego spalinowego na kołach oraz agregatu prądotwórczego 73 kVA.

(dowód: akta kontroli str. 2468-2483, 2545-2556)

**2.10.** Poza zrealizowaniem zadań w ramach umowy o dofinansowanie Projektu, w tym zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego oraz prowadzeniem wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego w ramach zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław, ZMiUW m.in.:

– zrealizował 12 zadań inwestycyjnych<sup>111</sup>, polegających m.in.:

- na odbudowie na długości 15,949 km wałów rzek, w tym 0,570 km wałów cofkowych rzeki Motławy we wsi Wróblewo, 10,170 km rzeki Tyna Dolna i 5,209 km rzeki Tyna Mała,
- odbudowie na długości 5,455 km wałów kanałów, w tym 2,440 km Kanału Piaskowego, 1,690 km prawego i 1,325 km lewego wału Kanału Modrego,
- odbudowie na długości 20,865 km koryt kanałów, w tym 10,765 km Kanału Modrego i 10,100 km Kanału Izbowa Łacha,

<sup>111</sup> 1. Odbudowa wałów cofkowych rzeki Motławy do stacji pomp nr 31 Wróblewo, gm. Cedry Wielkie, Suchy Dąb, pow. Pruszcz Gdański. 2. Stobiec – odbudowa urządzeń melioracji szczegółowych, gm. Stegna, pow. Nowy Dwór Gdański. 3. Bagart-Nowiec – odbudowa urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, gm. Dzierżoń, pow. Sztumski. 4. Kanał Piaskowy – odbudowa prawego wału przeciwpowodziowego w km 1+425-4+300, gm. Cedry Wielkie, pow. gdański ziemski. 5. Kanał Modry – odbudowa koryta w km 3+860-13+920 oraz prawego wału przeciwpowodziowego w km 3+765-5+125 i lewego w km 3+735-5+060, gm. Dzierżoń, pow. Sztum. 6. Przebudowa stacji pomp Komorowo-Jordanki, gm. Stary Targ, pow. Sztum. 7. Zabezpieczenie punktowego przebiecia hydraulicznego w wale rzeki Wisły w miejscowości Steblewo, Janowo, Lisewo, gm. Suchy Dąb, Kwidzyn, Lichnowy, pow. Gdański, kwidzyński, malborski. 8. Boręty-Pordenowo – odbudowa urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, gm. Lichnowy, pow. Malbork. 9. Przebudowa stacji pomp nr 8 Bystra, gm. Pruszcz Gdański, pow. gdański ziemski. 10. Przebudowa stacji pomp nr 64 Kały, rzeka Tyna Dolna – odbudowa wałów przeciwpowodziowych na długości 10,17 km, kształtowanie przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieku, rzeka Tyna Mała – odbudowa wałów przeciwpowodziowych na długości 5,209 km, kształtowanie przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieku, gm. Stare Pole, pow. Malborski. 11. Stacje pomp Osłonka i Chłodniewo – remont układów technologicznych, gm. Nowy Dwór Gdański i Stegna, pow. Nowodworski. 12. Kanał Izbowa Łacha- odbudowa koryta kanału w km 0+000-10+100, gm. Nowy Dwór Gdański, pow. Nowodworski.

- przebudowie pięciu stacji pomp (Komorowo-Jordanki, Bystra, Kąty, Chłodniewo i Osłonka),
  - zabezpieczeniu punktowego przebicia hydraulicznego w wale rzeki Wisły w miejscowości Steblewo, Janowo, Lisewo,
  - odbudowie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych,
- zrealizował zadania związane z bieżącą eksploatacją i konserwacją wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych, polegające m.in. na remoncie i konserwacji istniejących budowli, zabezpieczeniu stałej obsługi i dozoru stacji pomp oraz wałów przeciwpowodziowych, poprzez zatrudnienie przez firmy zewnętrzne operatorów tych stacji i strażników wałowych, usuwaniu awarii stacji pomp, zabezpieczeniu dostawy energii do stacji pomp, okoszeniu (dwa razy w roku) wałów przeciwpowodziowych, zabudowie wyrw oraz uszkodzeń w wałach spowodowanych przez dziko żyjące zwierzęta, wykaszanie roślin z dna i brzegów śródlądowych wód powierzchniowych, udrażnianie cieków naturalnych i kanałów podstawowych poprzez usuwanie namułu i rumoszu,
- opracował dokumentacje projektowe dotyczące siedmiu<sup>112</sup> zadań planowanych do realizacji w ramach tzw. II etapu Programu Żuławskiego, w tym budowy dwóch stacji pomp (Gozdawa, Komarówka), przebudowy dwóch stacji pomp (Koszwały), umocnienia 4,9 km skarpy rzeki Kłodawa, budowy budowli odcinającej na Kanale Wysokim i odbudowy 2,66 km wałów przeciwpowodziowych rzeki Motławy na terenie miasta Gdańska.  
(dowód: akta kontroli str. 198-199, 1253-1262, 1288-1289, 2559-2660, 2621-2894)

W wyniku badania prawidłowości udzielenia w 2015 r. trzech<sup>113</sup>, losowo<sup>114</sup> wybranych, zamówień publicznych w trybie przetargów nieograniczonych dotyczących bieżącego utrzymania wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych na obszarze Żuław, na podstawie których w 2015 r. dokonano wydatków w łącznej kwocie 1.002,8 tys. zł<sup>115</sup>, ustalono, że przeprowadzono je zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>116</sup>, w szczególności dotyczącymi opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, niezbędnych elementów ogłoszenia o zamówieniu i jego publikacji, ważności złożonych ofert, prawidłowości wyznaczenia terminu na złożenie ofert, wykluczenia wykonawców oraz wyboru najkorzystniejszej oferty.

(dowód: akta kontroli str. 2895-3005)

**2.11.** Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji wynika, że w zakresie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych w celu ochrony przeciwpowodziowej Żuław, zasadniczą trudnością była działalność dziko żyjących zwierząt – bobrów. Do 30 grudnia 2014 r. na wszystkie prace konserwacyjne (zarówno bieżące, jak i awaryjne) na wałach

<sup>112</sup> 1. Budowa stacji pomp Gozdawa, gm. Nowy Dwór Gdański, pow. nowodworski, woj. pomorskie. 2. Przebudowa stacji pomp nr 7 Koszwały, gm. Cedry Wielkie, pow. gdański, woj. pomorskie. 3. Przebudowa stacji pomp nr 13 Koszwały, gm. Cedry Wielkie, pow. gdański, woj. pomorskie. 4. Rzeka Kłodawa – umocnienie skarp na długości 4,9 km., gm. Pruszcz Gdański, pow. gdański, woj. pomorskie. 5. Budowa stacji pomp Komarówka, gm. Ostaszewo, pow. nowodworski, woj. pomorskie. 6. Budowa budowli odcinającej na Kanale Wysokim, gm. Cedry Wielkie, Pruszcz Gdański, pow. gdański, woj. pomorskie. 7. Odbudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Motławy na terenie miasta Gdańska od km 4+850-7+510, miasto Gdańsk, woj. pomorskie.

<sup>113</sup> Postępowanie 1: Część 1. Konserwacja gruntowna wałów przeciwpowodziowych gmina Sztutowo, pow. nowodworski, woj. pomorskie. Część 2. Konserwacja bieżąca kanałów melioracyjnych na polderze Gozdawa, gmina Nowy Dwór Gdański, pow. nowodworski, woj. pomorskie. Część 3. Konserwacja gruntowna i bieżąca kanałów-gmina Malbork, pow. malborski, woj. pomorskie. Postępowanie 2: Część 1. Konserwacja bieżąca i gruntowna kanałów melioracji wodnych podstawowych polder nr 25 Łędowo, nr 4 Przejazdowo. Część 2. Konserwacja bieżąca kanałów melioracji wodnych podstawowych polder nr 9 Dziewięć Włók, 10 Krępiec, 23 Rokitnica. Część 3. Konserwacja bieżąca i gruntowna kanałów melioracji wodnych podstawowych polder nr 8 Bystra, 11 Wiślinka, 12 Wiślinka. Postępowanie 3: Część 1. Konserwacja bieżąca kanałów melioracji wodnych podstawowych polder nr 34 Sobieszewo i Kanał Pleniewski, polder nr 20 Olszynka, 21 Orunia, 22 Niegowo, 5 Rudniki. Część 2. Konserwacja bieżąca kanałów melioracji wodnych podstawowych polder nr 26 Grabowo, 27 Wróblewo, 39 Suchy dąb, Kanał Steblewski, Kanał D Suchy Dąb.

<sup>114</sup> Losowanie proste.

<sup>115</sup> Dział 010 Rolnictwo i łowiectwo, rozdział 01008 Melioracje wodne, § 4270 Zakup usług remontowych.

<sup>116</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

przeciwpowodziowych zlokalizowanych na Żuławach Wiślanych konieczne było każdorazowe uzyskanie zgody RDOŚ na usuwanie nor bobrowych w wałach przeciwpowodziowych, co wpływało na wydłużenie czasu realizacji zadań. W latach 2009-2014 uzyskano 11 takich zgód, nie zdarzyły się przypadki odmowy wydania takiej zgody. Od 31 grudnia 2014 r. obowiązywało Zarządzenie RDOŚ z dnia 10 grudnia 2014 r.<sup>117</sup> w sprawie zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego *Castor fiber*, na wałach przeciwpowodziowych na Żuławach Wiślanych na okres pięciu lat. Wejście w życie powyższego Zarządzenia oznaczało dla ZMiUW brak konieczności każdorazowego typowania miejsc wymagających usuwania szkód spowodowanych przez bobry. W 2015 r. przeprowadzono czynności podlegające zakazom, tj. m.in. zabezpieczono 410<sup>118</sup> stanowisk bobrowych. W latach 2009-2015 wydatki poniesione na zabezpieczenie wałów przeciwpowodziowych przed działalnością bobrów wyniosły łącznie 6.416,5 tys. zł<sup>119</sup>.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji wynika, że poza ww. trudnością w zakresie realizacji zadań dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, nie wystąpiły inne problemy lub trudności. Na etapie planowania poszczególnych zadań zdawano sobie sprawę z konieczności pozyskania wszystkich wymaganych decyzji i uzgodnień oraz czasu niezbędnego na ich pozyskanie, w tym uwzględniono to, iż część obiektów zlokalizowana była na terenie obszaru NATURA 2000. Zastępca Dyrektora ds. Eksploatacji wskazał, że uwzględniano to, iż na każdym etapie procesu inwestycyjnego mogły zajść zdarzenia, które mogły spowodować wydłużenie lub skrócenie harmonogramu lub konieczność pozyskania dodatkowych środków.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1262, 1296-1299, 1376-1395, 1945-1958, 2514-2516)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności ZMiUW w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydatki w łącznej kwocie 388,7 tys. zł<sup>120</sup>, dotyczące tzw. promocji Projektu, polegające m.in. na zakupie tablic informacyjnych i pamiątkowych, materiałów biurowych, odzieży, map, emisji audycji radiowej, reportażu telewizyjnego oraz zrealizowaniu konferencji:

- zaklasyfikowano w § 605 (z odpowiednią czwartą cyfrą) – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, tj. w § 6057 – kwotę 330,4 tys. zł<sup>121</sup> i § 6059 – kwotę 58,3 tys. zł<sup>122</sup>, co było niezgodne z przepisami załącznika nr 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji,
- zaewidencjonowano na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, pomimo że z dokumentów księgowych nie wynikało, aby ich wartość uprawniała do takiego ich ujęcia w księgach rachunkowych<sup>123</sup>, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie planów kont<sup>124</sup> oraz zapisami

<sup>117</sup> Dz. U. WP. poz. 4442.

<sup>118</sup> Na podstawie danych TO Kwidzyn, TO Gdańsk, TO Nowy Dwór Gdański.

<sup>119</sup> Na podstawie danych TO Gdańsk i TO Nowy Dwór Gdański.

<sup>120</sup> W 2011 r. – 32,6 tys. zł, w 2012 r. – 117,6 tys. zł, w 2013 r. – 109,4 tys. zł, w 2014 r. – 129,1 tys. zł.

<sup>121</sup> W 2011 r. – 27,7 tys. zł, w 2012 r. – 100,0 tys. zł, w 2013 r. – 93,0 tys. zł, w 2014 r. – 109,7 tys. zł.

<sup>122</sup> W 2011 r. – 4,9 tys. zł, w 2012 r. – 17,6 tys. zł, w 2013 r. – 16,4 tys. zł, w 2014 r. – 19,4 tys. zł.

<sup>123</sup> Koszty zaewidencjonowano w wysokościach wynikających z faktur, na których, podobnie jak w żadnych innych dokumentach, nie ustalono (nie wyodrębniono) wartości jednostkowej poszczególnych elementów składających się na ww. promocję Projektu (tj. m.in. tablic informacyjnych i pamiątkowych, materiałów biurowych, odzieży, map).

<sup>124</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.).

Zakładowego planu kont dla ZMiUW stanowiącego załącznik nr 1 do „Polityki rachunkowości”, wprowadzonej Zarządzeniami Dyrektora<sup>125</sup>.

Z wyjaśnień Głównego Księgowego ZMiUW wynika, że:

- powyższą klasyfikację wydatków uznano za prawidłową i nie dostrzeżono potrzeby jej zmiany, ponieważ ZMiUW we wnioskach o zapewnienie finansowania oraz uruchomienie rezerwy celowej z budżetu państwa na finansowanie Projektu wskazywał, iż wydatki poniesione na promocję zamierzał zaklasyfikować w paragrafach majątkowych, tj. występował o przyznanie środków w § 6207 i § 6209<sup>126</sup> i żaden z organów, które zatwierdzały wniosek oraz pośredniczyły w jego przekazywaniu do Ministra Finansów, tj. Wojewoda Pomorski, Minister Rozwoju Regionalnego oraz Minister Finansów, który wydał decyzję nie wnosił o ich zmianę. Planowaną ww. klasyfikację wskazano również w corocznie zawieranych pomiędzy Wojewodą Pomorskim a Województwem Pomorskim porozumieniach w sprawie przekazywania w kolejnych latach środków z budżetu państwa na finansowanie wydatków ponoszonych na realizację Projektu,
- koszty zaewidencjonowano na koncie 080, ponieważ uznano, że stanowiły wydatki inwestycyjne.

Podobne wyjaśnienia w powyższym zakresie złożył Dyrektor.

Zdaniem NIK wskazywane w powyższych dokumentach ww. paragrafy dotyczyły klasyfikacji budżetowej obowiązującej m.in. samorząd województwa pomorskiego przy opracowaniu i realizacji uchwały budżetowej, dla którego otrzymane od Wojewody Pomorskiego środki stanowiły dochody majątkowe z tytułu dotacji celowej w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. W związku z powyższym organy, o których mowa w wyjaśnieniach, nie odnosiły się do prawidłowości klasyfikacji wydatków przez ZMiUW. ZMiUW stanowił jednostkę budżetową podległą zarządowi województwa pomorskiego, której powierzono bezpośrednią realizację Projektu, zatem otrzymane od samorządu środki finansowe w ramach jej planu finansowego i realizowane wydatki należało klasyfikować zgodnie z klasyfikacją wydatków obowiązującą ZMiUW.

W przypadku klasyfikacji ww. dotacji w § 620 przepisy rozporządzenia w sprawie klasyfikacji nie zawierały rozróżnienia dotacji na inwestycje od dotacji na zakupy inwestycyjne, jak miało to miejsce w przypadku wydatków na inwestycje klasyfikowanych w § 605, z których wyodrębniono wydatki na zakupy inwestycyjne klasyfikowane w § 606 (do których mogły zostać zaklasyfikowane przy spełnieniu odpowiednich warunków, niektóre wydatki poniesione przez ZMiUW na promocję Projektu).

Koszty promocji Projektu nie były bezpośrednio związane z wytworzeniem środków trwałych, bądź nie miały wpływu na zwiększenie wartości początkowej modernizowanych środków trwałych i nie zwiększały wartości inwestycji, tj. nie stanowiły części składowej kosztów wytworzenia środków trwałych powstałych w wyniku realizacji Projektu – żaden z dokumentów OT stanowiący dowód oddania do użytkowania zrealizowanych inwestycji nie uwzględniał kosztów Promocji. W związku z powyższym, wydatki te nie mogły zostać zaklasyfikowane w § 605. Natomiast w przypadku, gdy elementy składające się na promocję stanowiły zakup środków trwałych niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa była wyższa od kwoty określonej w art. 16f ustawy o podatku

<sup>125</sup> Zarządzeniem nr 19/2010 Dyrektora Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Gdańsku z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie „Polityki rachunkowości” i Zarządzeniem nr 43/2013 Dyrektora Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Gdańsku z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie „Polityki rachunkowości”.

<sup>126</sup> Zgodnie z przepisami załącznika n3 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji § 620 należał do paragrafów majątkowych jednostki samorządu terytorialnego.

dochodowym od osób prawnych<sup>127</sup>, a odpisy amortyzacyjne od tych środków trwałych nie były dokonywane jednorazowo lub gdy od nich nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych w przypadkach określonych w tej ustawie, należało zaklasyfikować je w § 606 (z odpowiednią czwartą cyfrą), a w przeciwnym wypadku – w odpowiednim paragrafie dotyczącym wydatków bieżących, zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. ZMiUW nie dokonał ustalenia wartości jednostkowej elementów składających się na promocję Projektu, w tym, czy powyższe stanowiły zakupy inwestycyjne, o których mowa w przepisach rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zatem zaewidencjonowanie wydatków na koncie 080 w wysokościach wynikających z faktur było niezgodnie, z zasadami prowadzenia konta, określonymi w rozporządzeniu w sprawie planów kont, w myśl których ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 080 powinna zapewnić co najmniej wyodrębnienie kosztów środków trwałych w budowie według poszczególnych rodzajów efektów inwestycyjnych oraz skalkulowanie ceny nabycia lub kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych. Ponadto, na ww. koncie, wbrew ww. przepisom, zaewidencjonowano koszty dotyczące m.in. emisji audycji radiowej, reportażu telewizyjnego oraz zrealizowania konferencji, które bez względu na wartość, nie stanowiły kosztów środków trwałych w budowie oraz kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne.

W związku z powyższym:

- w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za okres od:
  - 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. – zawyżono o 27,7 tys. zł wydatki w § 6057 i o 4,9 tys. zł w § 6059,
  - 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. – zawyżono o 100,0 tys. zł wydatki w § 6057 i o 17,6 tys. zł w § 6059,
  - 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. – zawyżono o 93,0 tys. zł wydatki w § 6057 i o 16,4 tys. zł w § 6059,
  - 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. – zawyżono o 109,7 tys. zł wydatki w § 6057 i o 19,4 tys. zł w § 6059,
- na koniec 2011 r., 2012 r., 2013 r. i 2014 r. oraz na początek 2012 r., 2013 r., 2014 r. i 2015 r. powiększono saldo konta 080 (odpowiednio na koniec i początek ww. lat) w wysokości odpowiadającej kosztom, które nie stanowiły środków trwałych w budowie (inwestycji), pomimo iż zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie planów kont konto 080 może wykazywać saldo Wn, które oznacza wartość kosztów środków trwałych w budowie i ulepszeń.

(dowód: akta kontroli str. 11-53, 1111-1136, 1164-1183, 1400-1895)

2. W 2015 r. wydatki poniesione na zakup dwóch samochodów osobowo-terenowych służących monitorowaniu trwałości Projektu o łącznej wartości 208,8 tys. zł oraz jednostkowej wartości 104,4 tys. zł zaklasyfikowano w paragrafach dotyczących wydatków na inwestycje, tj. § 6057 – 177,5 tys. zł i § 6059 – 31,3 tys. zł, zamiast w § 606 (z odpowiednią czwartą cyfrą) – Wydatki na zakupy inwestycyjne, co było niezgodne z przepisami załącznika nr 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

Z wyjaśnień Głównego Księgowego wynika, że o powyższej klasyfikacji zdecydowało to, iż zakup samochodów „ściśle” związany był z zadaniami inwestycyjnymi zrealizowanymi w ramach Projektu i stanowił „część składową wytworzonej w ramach inwestycji infrastruktury”. Podobne wyjaśnienia w powyższym zakresie złożył Dyrektor.

<sup>127</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851 ze zm.).



Zakup samochodów, zgodnie z dokumentami OT (przyjęcie do użytkowania), nie powiększył wartości żadnych innych inwestycji zrealizowanych w ramach Projektu. Ponadto zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, spośród wydatków na cele inwestycyjne klasyfikowanych w § 605 (z odpowiednią czwartą cyfrą) wyodrębniono wydatki na zakupy inwestycyjne klasyfikowane w § 606 (z odpowiednią czwartą cyfrą), które dotyczyły środków trwałych niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa była wyższa od kwoty określonej w art. 16f ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, tj. 3,5 tys. zł.

W związku z powyższym w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. zawyżono o 177,5 tys. zł wydatki w § 6057 i o 31,33 tys. zł w § 6059.

(dowód: akta kontroli str. 11-53, 1111-1136, 1164-1183, 1400-1428, 1896-1944)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. ZMiUW nie wystąpił do RZGW, tj. Jednostki Zarządzającej Projektem (dalej: „JRP”), o opinię zgodności z Programem Żuławskim 20 zadań inwestycyjnych przypisanych mu do realizacji w tym Programie, zrealizowanych w ramach umowy o dofinansowanie Projektu, co było niezgodne z postanowieniami § 3 ust. 4 umowy pomiędzy Partnerami Programu Żuławskiego<sup>128</sup>. Zgodnie z ww. przepisem ZMiUW zobowiązany był, składając wniosek o dofinansowanie Programu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław - Etap I – ZMiUW WP w Gdańsku, uzyskać ww. opinię. Opinii takiej ZMiUW nie uzyskał również w przypadku siedmiu dodatkowych zadań, realizowanych w związku z oszczędnościami powstałymi w wyniku rozstrzygnięcia postępowań przetargowych dotyczących zadań realizowanych w ramach I etapu Programu Żuławskiego (dodatkové zadania również zrealizowano w ramach umowy o dofinansowanie Projektu).

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Eksploatacji wynika, że nie występowało o uzyskanie powyższej opinii, ponieważ wnioskiem o dofinansowanie Projektu objęto zadania zawarte już w Programie Żuławskim, a NFOŚiGW nie wymagał jej dołączenia. Natomiast w przypadku dodatkowych zadań ZMiUW nie uzyskał takiej opinii, ponieważ postanowienia § 3 ust. 4 umowy dotyczyły wniosku o dofinansowanie, a nie zmian umowy, tj. zmian których dokonywano na podstawie wniosku o rozszerzenie zakresu rzeczowego Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 2353-2366, 2390-2406)

W ocenie NIK, wyjaśnienia te nie są przekonywujące. Fakt, iż wnioskiem o dofinansowanie Projektu objęto zadania zawarte już w Programie Żuławskim, nie zwalniał ZMiUW z wykonania obowiązku, do którego był zobowiązany zgodnie z § 3 ust. 4 umowy. Natomiast w odniesieniu do siedmiu dodatkowych zadań należy mieć na względzie, że wprawdzie wniosek o rozszerzenie zakresu rzeczowego Projektu nie był formalnie wnioskiem o dofinansowanie, jednak w tym przypadku faktycznie pełnił również taką rolę, gdyż nie dotyczył wyłącznie rozszerzenia zakresu rzeczowego Projektu, lecz także zapewnienia finansowania dodatkowych zadań (z oszczędności powstałych w wyniku rozstrzygnięć postępowań przetargowych, na co musiała wyrazić zgodę Instytucja Wdrażająca, gdyż w przypadku nie realizowania dodatkowych zadań, środki z tytułu ww. oszczędności należałoby zwrócić). Odnosząc się do treści ww. postanowienia umowy, należy mieć na uwadze również inne postanowienia tej umowy. Zgodnie z § 5 ust. 1 umowy do zadań RZGW w Gdańsku, jako JZP, należało potwierdzanie zgodności z Programem zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w ramach projektów, a w § 6 ust. 3

<sup>128</sup> Umowa z 11 grudnia 2009 r. w sprawie realizacji I etapu Programu Żuławskiego zawartej pomiędzy Gminą Miasta Elbląg, Powiatem Gdańskim, RZGW, Skarbem Państwa – Prezydentem Miasta Gdańska, ZMiUW i Żuławskim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu.

umowy Partnerzy, a więc i ZMiUW, zobowiązali się do współpracy w wypełnianiu przez RZGW zadań wymienionych w § 5 umowy.

2. Sprawowanie nadzoru (merytorycznego) nad utrzymaniem w gotowości technicznej sprzętu do akcji przeciwpowodziowej, wyposażeniem w materiały i sprzęt do stanu ilościowego zgodnie z ustalonymi normatywami oraz podejmowanie innych niezbędnych czynności związanych z działalnością Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego w Gdańsku powierzono<sup>129</sup> Kierownikowi TO Gdańsk, związanego pokrewieństwem I stopnia z magazynierem Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego, do którego zadań<sup>130</sup> należało m.in. przyjmowanie i wydawanie materiałów i sprzętu z magazynu, wnioskowanie o uzupełnianie materiałów i sprzętu do ilości zgodnej z ustalonym normatywem oraz utrzymanie sprzętu przeciwpowodziowego w gotowości tak, aby był sprawny technicznie w przypadku akcji powodziowych.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że taki podział zadań spowodowany był posiadanymi kwalifikacjami zawodowymi ww. osób, a Kierownikowi TO Gdańsk powierzono nadzór merytoryczny nad stanem technicznym sprzętu, które to czynności wykonywał w imieniu Dyrektora.

Taka sytuacja – w ocenie NIK – nie gwarantowała bezstronności Kierownika TO Gdańsk sprawującego nadzór nad realizacją zadań przez pracownika, z którym był spokrewniony, gdyż rodziła konflikt interesu pomiędzy wykonywaniem przez niego zadań, a interesem rodzinnym. Zdaniem NIK zasadne byłoby rozdzielenie nadzoru merytorycznego nad Wojewódzkim Magazynem Przeciwpowodziowym od wykonania zadań związanych z prowadzeniem tego magazynu przez osoby związane pokrewieństwem I stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 2421-2424, 2484-2508, 2536-2548)

#### Ocena częściowa

ZMiUW zrealizował zaplanowane zadania inwestycyjne (z wyjątkiem jednego, którego nie zrealizowano z przyczyn niezależnych od ZMiUW) mające na celu zwiększenie skuteczności zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, zgodnie z harmonogramami, osiągając założone cele. Objęte badaniem postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych przeprowadzono w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców. Magazyn wyposażony był w sprzęt uznany za niezbędny do prowadzenia akcji przeciwpowodziowej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprawidłowej klasyfikacji i ewidencji księgowej wydatków w łącznej kwocie 597,5 tys. zł oraz nieprawidłowej ewidencji księgowej kosztów w łącznej kwocie 388,7 tys. zł.

### 3. System kontroli zarządczej

3.1. Zadania ZMiUW zostały określone w jego statucie, a sposób ich wykonania regulowały m. in. zarządzenia Dyrektora dotyczące regulaminu organizacyjnego, instrukcji obiegu dokumentów i polityki rachunkowości.

Dyrektor wyjaśnił, że poprawne wykonywanie zadań ZMiUW zapewniono poprzez doskonalenie i doskonalenie pracowników; zapoznanie ich z wewnętrznymi regulacjami ZMiUW; określanie zakresów czynności i udzielanie pracownikom upoważnień określających, do jakich operacji byli uprawnieni oraz prowadzenie rejestru upoważnień i pełnomocnictw; zabezpieczenie mienia (monitoring, alarm, ochrona fizyczna, inwentaryzacja, uregulowanie poboru gotówki, użytkowania kart flotowych i prowadzenie magazynu); wprowadzenie zakazu wykorzystywania służbowych komputerów do celów prywatnych i ochrony danych informatycznych hasłem dostępu<sup>131</sup>; planowanie urlopów wypoczynkowych i wprowadzenie systemu

Opis stanu faktycznego

<sup>129</sup> Zakres czynności obowiązujący od 23 maja 2005 r. i 1 marca 2012 r.

<sup>130</sup> Zakres czynności obowiązujący od 28 stycznia 2009 r. i 1 marca 2012 r.

<sup>131</sup> Określone w Zarządzeniu Dyrektora nr 17/2012 z 22 listopada 2012 roku w sprawie wprowadzenia znowelizowanej Polityki Bezpieczeństwa Informacji w ZMiUW.

zastępstw; poddanie dokumentów księgowych kontroli merytorycznej upoważnionych pracowników (wyznaczonych w instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych) i księgowanie ich w sposób określony w polityce rachunkowości.

Dyrektor w 2010 r. wprowadził Zasady przeprowadzania kontroli zarządczej<sup>132</sup>. Kierownicy komórek organizacyjnych ZMiUW co roku sporządzali notatki z wykonanych czynności w ramach kontroli zarządczej, które stanowiły podstawę sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej.

W ZMiUW zarządzano ryzykiem w sposób określony zarządzeniem Dyrektora<sup>133</sup>. Co roku kierownicy komórek organizacyjnych i pracownicy na samodzielnych stanowiskach identyfikowali ryzyka oraz metody przeciwdziałania, które ujmowano w rejestrach ryzyk<sup>134</sup>.

Regulamin kontroli wewnętrznej wprowadzono zarządzeniem Dyrektora nr 5/2014 z 6 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 915-1252)

**3.2.** Pomimo opracowania procedur kontroli zarządczej, nie zapobiegły one stwierdzonym w toku kontroli nieprawidłowościom.

(dowód: akta kontroli str. 1111-1252)

**3.3.** W latach objętych kontrolą (2009-2015), w ZMiUW audyt wewnętrzny prowadzono w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 19 kwietnia 2013 r.<sup>135</sup>

W planach audytu wewnętrznego obowiązujących w ww. okresie, ujęto jeden audyt dotyczący planowania i realizacji zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław. Przedmiotem audytu była m.in. ocena procedur wewnętrznych dotyczących zadań dofinansowanych z PROW 2007-2013<sup>136</sup> i POiŚ 2007-2013<sup>137</sup> oraz oceny zrealizowanych działań promocyjnych i informacyjnych Projektu. W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydano zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 3006-3039)

**3.4.** Realizacja 37 zadań inwestycyjnych dotyczących robót budowlanych była przedmiotem kontroli zewnętrznych, tj.:

- 10 zadań spoza Programu Żuławskiego, w tym kontrolę dziewięciu zadań na podstawie m.in. projektów budowlanych oraz oględzin miejsc realizacji inwestycji przeprowadzono z upoważnienia Marszałka Województwa Pomorskiego, a jednego zadania na podstawie dokumentacji stanowiącej podstawę poniesienia wydatków z upoważnienia Wojewody Pomorskiego. W przypadku powyższych zadań skontrolowano również prawidłowość udzielenia zamówień publicznych, w przypadku dziewięciu zadań na etapie składania do Marszałka Województwa Pomorskiego wniosków o płatność, co było warunkiem uzyskania

<sup>132</sup> Zarządzenie Dyrektora nr 25/2010 z 1 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia procedury Zasady przeprowadzania kontroli zarządczej w ZMiUW.

<sup>133</sup> Nr 28/2013 z 27 września 2013 r. w sprawie wprowadzenia procedury Zarządzania ryzykiem w ZMiUW.

<sup>134</sup> W rejestrze ryzyk określono akceptowany poziom ryzyka, przy którym nie było wymagane podejmowanie działań przeciwdziałających. Opracowane zostały również metody przeciwdziałania ryzyku w stosunku do ryzyk umiarkowanych i poważnych przekraczających akceptowany poziom ryzyka. W stosunku do każdego istotnego ryzyka określono reakcję (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, przeciwdziałanie). Podjęte zostały działania w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu. Ocena realizacji powyższych celów i zadań następowała poprzez kontrolę wstępną, bieżącą oraz następczą.

<sup>135</sup> Przez pracownika ZMiUW, który złożył z wynikiem pozytywnym egzamin na audytora wewnętrznego, o którym mowa w art. 35k pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

<sup>136</sup> „Zasady dysponowania środkami Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na inwestycje w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013”.

<sup>137</sup> „Monitoring i sprawozdawczość oraz przygotowywanie wniosków o płatność projektu realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 - 2013”, „Archiwizacja wszelkich dokumentów związanych z realizacją projektu w okresie realizacji POiŚ oraz 3 lat od zamknięcia POiŚ zgodnie z postanowieniami art. 90 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz art. 19 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006”, „Weryfikacja wykonania robót, usług i/lub dostaw zgodnie z zawartymi umowami dla projektu realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 - 2013”.

dofinansowania. Ponadto obowiązkowej kontroli wykonania robót dotyczących sześciu zadań dokonał Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku (dalej: „WINB”),

- 27 (wszystkich) zadań zrealizowanych w ramach I etapu Programu Żuławskiego, w tym obowiązkowej kontroli wykonania robót wszystkich zadań dokonał WINB, dziewięciu zadań NFOŚiGW, jako Instytucja Wdrażająca w ramach kontroli prawidłowości realizacji Projektu. Dokonano również kontroli z upoważnienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych prawidłowości udzielenia zamówień publicznych dotyczących 12 zadań.

Ponadto, z upoważnienia Wojewody Pomorskiego w ramach kontroli prawidłowości wydatkowania w 2009 r. i 2014 r. dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej przeprowadzono kontrolę opracowania dokumentacji projektowej dla dwóch zadań inwestycyjnych, w tym prawidłowości udzielenia zamówień publicznych oraz prawidłowości wydatkowania dotacji na bieżące utrzymanie wód i urządzeń melioracji wodnych<sup>138</sup>, tj. m.in. remonty i dostawy energii (z powyższych wydatków nie wyodrębniono wydatków dotyczących tylko terenu Żuław<sup>139</sup>), w tym prawidłowości udzielenia siedmiu zamówień publicznych.

W wyniku powyższych kontroli nie wydano zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 3040-3077)

**3.5.** RZGW nie określił dla ZMiUW realizacji, jakich celów Programu Żuławskiego, miały służyć wykonywane przez ZMiUW w ramach Projektu zadania oraz nie określił wartości wyjściowych i docelowych wskaźników monitorowania celów tego Programu.

W latach 2009-2015 RZGW występował 14 razy do ZMiUW o przekazanie w formie elektronicznej (na adres e-mail) informacji (sprawozdań) o stopniu zaawansowania (rzecowego i finansowego) zadań I etapu Programu Żuławskiego, w tym również trzykrotnie o przekazanie informacji o ewentualnych zagrożeniach w ich realizacji. ZMiUW sporządził i przekazał<sup>140</sup> ww. dane według wzorów przesłanych przez RZGW oraz w wyznaczonych przez niego terminach, z wyjątkiem jednego sprawozdania, które przesłano 22 stycznia 2014 r., tj. z sześciodniowym opóźnieniem (cztery dni robocze), co jak wyjaśnił Pełnomocnik ds. Realizacji Projektu wynikało z niedopatrzania. W sprawozdaniach nie wskazano na występowanie zagrożeń realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 3078-3082, 3087-3170)

**3.6.** ZMiUW dokonał analizy ryzyka niezrealizowania poszczególnych zadań I etapu Programu Żuławskiego w kontekście nieosiągnięcia jego celów, poprzez bieżącą kontrolę stanu realizacji robót budowlanych, polegającą na:

- sprawowaniu przez wybrany w trybie przetargu nieograniczonego nadzór inwestorski, polegający m.in. na reprezentowaniu inwestora na budowie, sprawowaniu kontroli zgodności realizowanych zadań m.in. z umową, projektem budowlanym, pozwoleniem na budowę, obowiązującymi przepisami prawa, co udokumentowano w dziennikach budowy oraz raportach miesięcznych, kwartalnych, końcowych,
- naradach w siedzibie ZMiUW z udziałem Dyrektora, inspektorów ww. nadzoru inwestorskiego, Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu i podległych mu

<sup>138</sup> W 2009 r. rozdział 01008, w 2014 r. rozdział 01008 Melioracje wodne i 01078 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

<sup>139</sup> Na podstawie przedłożonej do kontroli dokumentacji w większości przypadków nie można było wyodrębnić wydatków dotyczących wyłącznie Żuław.

<sup>140</sup> 25 marca 2011 r., 5 września 2011 r., 24 października 2011 r., 22 listopada 2012 r., 14 lutego 2013 r., 7 października 2013 r., 8 listopada 2013 r., 22 stycznia 2014 r., 16 kwietnia 2014 r., 22 kwietnia 2014 r., 16 lutego 2015 r., 30 września 2015 r., 30 listopada 2015 r., 7 grudnia 2015 r.

- pracowników oraz Kierowników Terenowych Oddziałów ZMiUW, co udokumentowano w formie protokołów z narad,
- kontrolach w terenie realizowanych robót przez Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu i podległych mu pracowników, co udokumentowano w formie notatek,
  - comiesięcznych kontrolach robót budowlanych przez Kierowników Terenowych Oddziałów: Gdańsk i Nowy Dwór Gdański, co udokumentowano w formie notatek z kontroli.

W wyniku analizy nie stwierdzono ryzyka niezrealizowania zadań.

W celu minimalizacji ryzyka potencjalnych negatywnych skutków ryzyka niezrealizowania zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego m.in. wykonywano ww. czynności. Ponadto, od 2013 r. wprowadzono „Procedurę Zarządzania Ryzykiem”, zgodnie z którą co roku, tj. w 2013 r. i 2014 r., m.in. Pełnomocnik ds. Realizacji Projektu wypełnił „Arkusze identyfikacji i oceny ryzyka oraz określenia metod przeciwdziałania ryzyku”, w którym wskazano na ryzyko niezgodnego z umową wykonania zadań przez wykonawców oraz nieterminową realizację umów mającą wpływ na końcowy termin realizacji Projektu. Wskazano działania, które miały przeciwdziałać temu ryzyku – opisane powyżej.

(dowód: akta kontroli str. 3078-3086, 3171-3179)

W działalności ZMiUW w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Stwierdzone i opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości w zakresie klasyfikowania i ewidencjonowania wydatków budżetowych oraz ewidencjonowania kosztów wskazują, że ustanowione w ZMiUW mechanizmy kontroli zarządczej w tym zakresie nie zapewniły zgodnej z prawem realizacji zadań.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej odpowiada kierownik jednostki (art. 69 ust. 1).

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że w sposób należyty i prawidłowy sprawowano nadzór i kontrolę nad działalnością ZMiUW.

(dowód: akta kontroli str. 915-1252)

Ocena cząstkowa

ZMiUW opracował procedury kontroli zarządczej, niemniej jednak nie zapobiegły one stwierdzonym w toku kontroli nieprawidłowościom dotyczącym klasyfikowania niektórych wydatków w ramach Projektu.

## 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>141</sup>, wnosi o:

- 1) dokonanie korekty zapisów na koncie 080 w zakresie dotyczącym kosztów poniesionych na promocję Projektu, których nie można zaliczyć do nakładów na budowę (modernizację) środków trwałych, tj. inwestycji,
- 2) podjęcie działań zapewniających prawidłowe klasyfikowanie i ewidencjonowanie wydatków budżetowych.

<sup>141</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

## 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.

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.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

p.o. Dyrektora

*Wojnarowska*

.....  
Podpis