



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.015.03.2015

P/15/070

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

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

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/070 „Ochrona przeciwpowodziowa Żuław”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Andrzej Kaczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96999 z dnia 4 listopada 2015 r. 2. Krzysztof Holli, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96998 z dnia 30 października 2015 r. 3. Joanna Andrzejewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98884 z dnia 18 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu, ul. Junaków 3, 82-300 Elbląg (dalej: „Zarząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Osesek, p.o. Dyrektora Zarządu <sup>1</sup> (dalej: „Dyrektor Zarządu”) (dowód: akta kontroli str. 7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Zadania zrealizowane w ramach I etapu Programu Żuławskiego<sup>2</sup> służyły osiągnięciu głównego celu tego Programu<sup>3</sup>, jakim było „zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej stymulującej wzrost potencjału dla zrównoważonego rozwoju Żuław”. Realizacja tego celu odbywała się poprzez przebudowę, odbudowę i budowę przeciwpowodziowych urządzeń technicznych. Stan przebudowanych stacji pomp uległ znacznej poprawie, co skutkowało zmniejszeniem awaryjności i energochłonności wyeksploatowanych stacji oraz zautomatyzowaniem procesu sterowania ich pracą. Poprawiono rozwiązania techniczne i technologiczne, stosując wydajne i oszczędne pompy zatapialne, mechaniczne czyszczarki krat pracujące w systemie sterowania automatycznego i ręcznego, ich pełną automatyzację i całodobowy monitoring. W przypadku przebudowy wałów przeciwpowodziowych jeziora Druzno, dostosowano je do parametrów zgodnych z wymogami technicznymi, umacniając je poprzez zagęszczenie oraz doszczelnienie ich korpusów. W konsekwencji w tym zakresie zwiększono zabezpieczenie Żuław przed powodzią i podtopieniami, co może efektywnie zminimalizować ich ewentualne skutki.

Ponadto planowane działania inwestycyjne Zarządu uwzględniały także inne – poza Programem Żuławskim – zadania związane z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym Żuław, ujęte m.in. w Projekcie realizowanym w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej: „PROW”). Harmonogramy przeprowadzania remontów i inwestycji uwzględniały 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 wynikiem analiz w zakresie źródeł i przyczyn powodzi na

<sup>1</sup> Poprzednio (od 01.01.2003 r. do 30.06.2015 r.) Dyrektorem Zarządu był Bogdan Szymanowski.

<sup>2</sup> Programu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 z uwzględnieniem etapu 2015”.

<sup>3</sup> Zatwierdzonego w maju 2010 r. przez Ministra Środowiska.

terenie Żuław. Nie stwierdzono żadnego przypadku obiektu ochrony przeciwpowodziowej, którego stan techniczny zagrażałby bezpieczeństwu.

Wobec posiadania niewystarczających środków na inwestycje, modernizacje, remonty i bieżące utrzymanie obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych, Dyrektor Zarządu podejmował liczne działania na rzecz pozyskania dodatkowych źródeł finansowania zadań Zarządu. 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 w Olsztynie (dalej: „WFOŚiGW”), które pozwalały na wykonanie znacznie większego rozmiaru robót konserwacyjnych i przyczyniało się do poprawy stanu technicznego urządzeń melioracyjnych i osłony przeciwpowodziowej.

Objęte badaniem postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych przeprowadzono w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców. Przy ich udzielaniu przestrzegano zasad określonych w przepisach ustawy - Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup> (dalej: „Pzp”).

Stwierdzono jednak nieprawidłowe prowadzenie Magazynu Przeciwpowodziowego w Elblągu (dalej: „magazyn”), którego wyposażenie nie było utrzymywane w pełnej gotowości do użycia w przypadku powodzi.

Obowiązujące procedury nie zapewniły skutecznej kontroli oraz sprawowania właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem magazynu, mimo ustanowienia w Zarządzie systemu kontroli zarządczej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zarząd posiadał informacje o 3 powodziach<sup>5</sup> i 4 podtopieniach<sup>6</sup>, które wystąpiły na Żuławach na terenie województwa warmińsko-mazurskiego (na obszarze działania Zarządu) w okresie od jego utworzenia, tj. od 2003 r.<sup>7</sup> Na zaplanowanie działań inwestycyjnych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej w latach 2009-2015 wpłynęły wnioski z:

- powodzi sztormowej w 2003 r. spowodowanej warunkami hydrometeorologicznymi, przede wszystkim napełnieniem południowo-wschodniej części Bałtyku i Zalewu Wiślanego oraz huraganowym wiatrem z kierunków północnych i północno-wschodnich, w wyniku którego nastąpiło spiętrzenie wód Zalewu Wiślanego w miejscu ujścia rzeki Elbląg. W efekcie „cofki” wód Zalewu nastąpił wzrost poziomu wody w rzece Elbląg i innych obwałowanych ujściowych odcinkach rzek i potoków oraz wypełnienie Jeziora Druzno i jego dopływów na ujściowych obwałowanych odcinkach. Uszkodzone zostały liczne odcinki wałów przeciwpowodziowych, zalane lub podtopione

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164).

<sup>5</sup> 2003 r. – powódź sztormowa (na terenach przyległych do Zalewu Wiślanego, nadbrzeżne wzdłuż rzeki Elbląg, Jeziora Druzno oraz obwałowanych ujściowych odcinkach dopływów zalewu i jeziora Druzno, polderów melioracyjnych chronionych wałami przeciwpowodziowymi), 2007 r. – powódź opadowa (na terenie południowo-zachodniej części Wysoczyzny Elbląskiej w zlewniach niewielkich rzek i strumieni: Kumieli, Terkawki, Burzanki na terenie Miasta Elbląg i Gminy Elbląg), 2009 r. – powódź sztormowa (na terenach przyległych do południowo-wschodniej części Zalewu Wiślanego, wzdłuż rzeki Elbląg, Jeziora Druzno oraz obwałowanych ujściowych odcinkach dopływów zalewu i jeziora Druzno, w tym polderach melioracyjnych chronionych wałami przeciwpowodziowymi).

<sup>6</sup> 2004 r. – podtopienie sztormowe, 2005 r. – podtopienie opadowo-roztopowe, 2011 r. – podtopienie opadowo-roztopowe, 2012 r. – podtopienie sztormowe.

<sup>7</sup> Uchwała nr XL/575/02 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 sierpnia 2002 r. w sprawie utworzenia wojewódzkiej jednostki budżetowej pod nazwą: Żuławski Zarząd melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu (z dniem 01.01.2003 r.).

zostały budynki mieszkalne, zakłady pracy. Straty szacunkowe w infrastrukturze przeciwpowodziowej wyniosły 80,0 tys. zł;

- powodzi opadowej w 2007 r. spowodowanej gwałtownymi nawałnymi opadami deszczu na terenie południowo-zachodniej części Wysoczyzny Elbląskiej, w zlewniach rzek i strumieni: Kumieli, Terkawki i Burzanki. W wyniku tych opadów nastąpił gwałtowny spływ wód do koryt cieków. Przepelnieniu uległy ich koryta wodą wraz z namulem, gałęziami i konarami drzew i zanieczyszczeniami komunalnymi. Woda spływająca korytami cieków w nizinnej części nie mieściła się w ich korytach. Zalane zostały liczne dzielnice w Elblągu i Gronowie Górnym. Straty szacunkowe w infrastrukturze przeciwpowodziowej wyniosły 100,0 tys. zł;
- powodzi sztormowej w 2009 r. spowodowanej wysokim napełnieniem południowo-wschodniej części Bałtyku i Zalewu Wiślanego oraz huraganowym wiatrem z kierunków północnych i północno-wschodnich (spiętrzenie wód Zalewu Wiślanego w miejscu ujścia rzeki Elbląg). W wyniku „cofki” wód Zalewu nastąpił wzrost poziomu wody w rzece Elbląg i innych obwałowanych ujściowych odcinkach rzek i potoków oraz wypełnienie Jeziora Druzno i jego dopływów na ujściowych obwałowanych odcinkach. Uszkodzone zostały liczne odcinki wałów przeciwpowodziowych, zalane lub podtopione zostały budynki mieszkalne, zakłady pracy. Straty szacunkowe w infrastrukturze przeciwpowodziowej wyniosły 1.088,3 tys. zł.

Na usuwanie skutków powodzi, które wystąpiły w latach 2007 i 2009, przeznaczono środki finansowe w wysokości odpowiednio: 56,7 tys. zł (budżet Wojewody Warmińsko-Mazurskiego) i 550,1 tys. zł (99,2 tys. zł – budżet Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, 450,9 tys. zł – WFOŚiGW). Na usuwanie skutków podtopień w latach: 2005 i 2011 r. przeznaczono z budżet ww. Wojewody środki finansowe w wysokości odpowiednio: 455,5 tys. zł i 43,3 tys. zł.

Zarząd planując zadania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej Żuław na lata 2009-2015 rzetelnie analizował posiadane dane dotyczące powodzi i podtopień, które miały miejsce przed tym okresem. Przedmiotem analiz było ustalenie przyczyny przerwania lub przelania się wody przez koronę wału przeciwpowodziowego lub/i ustalenie przyczyny przekroczenia poziomu wody brzegowej w korycie cieku i zalania terenów przyległych. Analiz dokonywano na podstawie danych hydrologicznych i hydraulicznych z dokumentacji technicznych wykonania remontu lub przebudowy wału przeciwpowodziowego i dokumentacji regulacji koryta cieku, a w szczególności rzędnych poziomu wody miarodajnej dla danego urządzenia wodnego lub cieku oraz protokołów oceny stanu technicznego. Istotnym elementem analizy były dane dotyczące zaobserwowanych maksymalnych poziomów i stanów wody na łatach wodowskazowych, dynamiki zmian tych stanów, zakłóceń w odpływie wód opadowych lub roztopowych w korytach cieków oraz związane z tym nadpiętrzenia spowodowane drożnością koryta cieku.

W wyniku przeprowadzonych analiz wskazano na:<sup>8</sup>

- potrzebę podjęcia działań mających na celu nadanie obszarowi Żuław Wiślanych statusu umożliwiającego przyznawanie Żuławom specjalnych środków finansowych oraz wprowadzenia w życie opracowanych dla Żuław programów (wymienionych w pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego);
- konieczność corocznego odławiania bobrów, przenoszenia ich w miejsca, gdzie nie będą stwarzać zagrożenia powodziowego;

<sup>8</sup> Sprawozdania Żuławskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu z działalności za: 2004 r., 2007 r., Informacja z przeprowadzonych działań przeciwpowodziowych w dniach 14.10.2009-19.10.2009 r., Informacja z przeprowadzonych działań przeciwpowodziowych dla Warmińsko-Mazurskiego Województwa Zespołu Reagowania Kryzysowego, Książka meldunkowa – sprawy przeciwpowodziowe, Protokół o stanie technicznym urządzeń melioracyjnych i budowli wodnych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w oparciu o wyniki jesiennych przeglądów.

- konieczność doposażenia magazynu przeciwpowodziowego;
- konieczność przeanalizowania rzędnych bezpiecznego wzniesienia korony wałów (docelowo je przebudować w zasięgu oddziaływania poziomów wody Zalewu Wiślanego);
- konieczność zabezpieczenia przed kolejnym wezbraniem odcinków zniszczonych lub uszkodzonych (wykonanie trwałej zabudowy odcinków wałów przeciwpowodziowych w miejscach doraźnie zabezpieczonych);
- zwiększenie częstotliwości lustracji terenowych wałów przeciwpowodziowych, po każdorazowym wzroście poziomów wody w Zalewie wiślanym i jeziorze Druzno;
- opracowanie procedur współpracy między zespołami reagowania kryzysowego w zakresie przepływu informacji o podejmowanych działaniach dotyczących rozpoznania zagrożeń powodziowych, przeciwdziałania ich wystąpieniom oraz reagowania;
- uczestnictwo w ćwiczeniach zespołów reagowania kryzysowego oraz podmiotów ratowniczych innego podporządkowania, przewidzianych do udziału w akcjach ratowniczych.

Zarząd nie posiadał niektórych danych o powodziach i podtopieniach, takich jak: powierzchnia zalanych terenów, liczba gospodarstw domowych poszkodowanych w wyniku ich wystąpienia, szacunkowe wielkości strat poszkodowanych gospodarstw domowych, liczba obiektów poszkodowanych w infrastrukturze komunalnej, a także kwoty środków publicznych przeznaczonych na ich usuwanie (dla trzech, spośród siedmiu wymienionych, powodzi i podtopień).

Zarząd nie dysponował ww. danymi, ponieważ – jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu – należało to do zadań innych jednostek samorządów terytorialnych.

(dowód: akta kontroli str. 102-105, 1621-1632)

1.2. Zarząd w latach 2009-2015 dokonywał analiz źródeł i przyczyn powodzi oraz szacował straty, koszty akcji przeciwpowodziowych oraz koszty usuwania szkód powstałych w wyniku niekorzystnych zjawisk hydrometeorologicznych dla obiektów i urządzeń, którymi zarządzał. Sporządzał również dokumenty związane z oceną stanu technicznego urządzeń melioracyjnych i osłony przeciwpowodziowej. Dokonywał również analiz pod kątem występowania zdarzenia, stwierdzając m.in. konieczność podniesienia rzędnych korony wałów przeciwpowodziowych w zależności od klasy i lokalizacji, w stosunku do projektowanych przed wystąpieniem takich zdarzeń oraz zastosowania (oprócz wcześniej stosowanych) metod konsolidacji nasypów także przeston w korpusie wałów.

Źródłem informacji dotyczących przyczyn powodzi na Żuławach w latach 2003, 2007 i 2009 były dane hydrometeorologiczne przekazywane przez Biuro Meteorologicznych Prognoz Morskich Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Gdyni i dostępne na stronach internetowych, dotyczące stanów wody i przepływów oraz opadów na stacjach pomiarowych IMGW oraz dane z własnej sieci łat wodowskazowych. Podczas powodzi dane dotyczące stanów wody, prognoz i przepływów oraz wyniki prowadzonych wówczas robót zabezpieczających i lustracji terenowych były gromadzone w książce meldunkowej. Wymieniano informacje z gminnymi i powiatowymi centrami zarządzania kryzysowego.

Zarząd na etapie przygotowywania dokumentacji technicznej dokonywał analiz skuteczności stosowanych metod ochrony przeciwpowodziowej. Analizy takie dotyczyły m.in. konieczności podniesienia rzędnych korony wałów oraz pozostałych parametrów w zależności od klasy wału przeciwpowodziowego, zastosowania wariantowych metod konsolidacji nasypów, a także rodzaju przeston

ograniczających zjawisko filtracji w korpusie wałów oraz zastosowania zabezpieczeń przed bobrami ze stalowych rusztów lub siatek.

(dowód: akta kontroli str. 1621-1632)

Zarząd współpracował w badanym okresie w zakresie ochrony przeciwpowodziowej z innymi podmiotami, m.in. Zespołami Zarządzania Kryzysowego i Centrami Zarządzania Kryzysowego województwa warmińsko-mazurskiego, powiatu elbląskiego oraz gmin: Miasto Elbląg, Elbląg, Gronowo Elbląskie, Markusy, Tolkmicko, Pasłęk i Rychliki. Przedstawiciele Zarządu uczestniczyli w pracach Grupy Planistycznej dla regionu Dolnej Wisły oraz Zespołu Planistycznego nr 5 Żuławy i Zalew Wiślaney, powołanych przez dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „RZGW”), w celu opracowania Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym, a także z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Państwowym Instytutem Badawczym Oddziałem Morskim w Gdyni w przygotowaniu „Map zagrożenia i ryzyka powodziowego” oraz w opracowaniu m.in. dokumentów pn. „Ocena stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych Zalewu Wiślanego” oraz „Raport o stanie budowli piętrzących wodę”.

Zarząd korzystał z wiedzy ekspertów przy sporządzaniu:

- ekspertyzy w zakresie oceny wpływu przedsięwzięć realizowanych w ramach Projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuławy – Etap I – Żuławyński Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Elblągu” na cele ochrony wód w rozumieniu art. 4.1, w związku z art. 4.7, Ramowej Dyrektywy Wodnej i jej weryfikacji;
- ekspertyzy przyrodniczej terenu inwestycji oraz terenu będącego w zasięgu jej oddziaływania pod kątem występowania stanowisk lęgowych ptaków dla zadań „Przebudowa stacji pomp nr 18 Tropy” i „Przebudowa stacji pomp nr 3 Markusy”.

(dowód: akta kontroli str. 1285- 1287, 1289-1293, 1295-1303, 1621-1632)

1.3. W celu zapewnienia w analizowanych latach ochrony przeciwpowodziowej Żuławy na terenie województwa warmińsko-mazurskiego Zarząd korzystał z pięciu nw. opracowań sporządzonych na jego zamówienie:

- Studium Wykonalności dla projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuławy – Etap I – Żuławyński Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Elblągu”;
- Aktualizacja Studium wykonalności dla projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuławy – Etap I – Żuławyński Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Elblągu”;
- Ekspertyza dotycząca oceny wpływu przedsięwzięć realizowanych w ramach projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuławy – Etap I – Żuławyński Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Elblągu” na cele ochrony wód w rozumieniu art. 4.1, w zw. z art. 4.7, Ramowej Dyrektywy Wodnej;
- Weryfikacja „Ekspertyzy w zakresie oceny wpływu przedsięwzięć realizowanych w ramach projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuławy – Etap I – Żuławyński Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Elblągu” na cele ochrony wód w rozumieniu art. 4.1, w zw. z art. 4.7, Ramowej Dyrektywy Wodnej<sup>9</sup>;
- Ekspertyzy przyrodnicze terenu inwestycji oraz terenu będącego w zasięgu jej oddziaływania pod kątem występowania stanowisk lęgowych ptaków<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Zgodnie z wydanymi w dniu 16 stycznia 2014 r. zaleceniami Ministra Infrastruktury i Rozwoju, Ministra Środowiska i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska dla beneficjentów oraz właściwych instytucji w zakresie weryfikacji i zapewnienia spełnienia przez przedsięwzięcia współfinansowane z funduszy unijnych w okresie programowania 2007-2013 wymagań wynikających z ramowej Dyrektywy Wodnej.

<sup>10</sup> Dotyczy zadań: Przebudowa stacji pomp nr 18 Tropy i Przebudowa stacji pomp nr 3 Markusy.

Przy planowaniu działalności inwestycyjnej Zarząd korzystał również z opracowań zleconych przez inne podmioty:

- Koncepcja programowo-przestrzenna „Kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław”;
- Program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław - do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015”;
- „Program Żuławski 2030”. „Plan działań dla etapu II (2014-2020)”;
- Program Modernizacji systemu Zabezpieczenia i Budowy Osłony Przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych na lata 2001-2010;
- Program poprawy Podstawowego Systemu Ochrony Przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych na lata 2003-2010;
- Program dla Żuław na lata 2007-2013;
- Sektorowy Program operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”;
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Zarząd konsultował proponowane rozwiązania dla trzech opracowań (Koncepcja programowo-przestrzenna „Kompleksowego Zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław”, Program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)” oraz „Program Żuławski 2030” – Plan działań dla etapu II (2014-2020) z innymi jednostkami odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpowodziową, tj. z: RZGW, Urzędem Miejskim w Elblągu, Urzędem Miejskim w Gdańsku, Starostwem Powiatowym w Pruszczu Gdańskim, Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku.

Dwa inne opracowania: „Ekspertyza dotycząca oceny wpływu przedsięwzięć realizowanych w ramach projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu” na cele ochrony wód w rozumieniu art. 4.1, w zw. z art. 4.7, Ramowej Dyrektywy Wodnej oraz weryfikacja ww. ekspertyzy były konsultowane na etapie ich opracowywania z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Olsztynie.

Proponowane rozwiązania dla trzech opracowanych na zlecenie Zarządu dokumentów, tj.: Studium Wykonalności dla projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu” wraz z jego późniejszą aktualizacją oraz Ekspertyza przyrodnicza terenu inwestycji oraz terenu będącego w zasięgu jej oddziaływania pod kątem występowania stanowisk lęgowych ptaków, nie były konsultowane z innymi jednostkami odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpowodziową – według wyjaśnień Dyrektora Zarządu – wobec braku takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 106-115, 144, 1621-1632)

1.4. W programach wymienionych w pkt 1.3, opracowanych w celu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, planowano dla Zarządu następujące zadania:

- w ramach Programu Modernizacji Systemu Zabezpieczenia i Budowy Osłony Przeciwpowodziowej za Żuławach Wiślanych na lata 2001-2010 oraz Programu Poprawy Podstawowego Systemu Ochrony Przeciwpowodziowej na Żuławach Wiślanych na lata 2003-2010: przebudowę 125,1 km wałów przeciwpowodziowych, przebudowę 48 stacji pomp, przebudowę 4 budowli hydrotechnicznych, regulację 127,3 km rzek, przebudowę 27,9 km kanałów;
- w ramach Programu dla Żuław na lata 2007-2013: przebudowę 72,8 km wałów przeciwpowodziowych, przebudowę 20 stacji pomp, przebudowę 3 budowli hydrotechnicznych, regulację 75,9 km rzek i potoków, przebudowę 53,4 km kanałów, melioracje szczegółowe (2200 ha);

- w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich 2004-2006”: przebudowę 6,4 km wałów przeciwpowodziowych, przebudowę 6 stacji pomp, przebudowę 7 km kanałów;
- ramach PROW na lata 2007-2013: przebudowę 48,0 km wałów przeciwpowodziowych, przebudowę 2 stacji pomp, budowę 2 stacji pomp, budowę 2 jazów hydrotechnicznych, remont 1 jazu, regulację 16,4 km rzek, przebudowę 43,0 km kanałów, melioracje szczegółowe (181,1 ha).

Spośród zadań ujętych w dokumentach zleconych przez Zarząd (wymienionych w pkt 1.3) przyjęto do realizacji na lata 2009-2015 wszystkie zadania inwestycyjne z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław.

Dla ww. programów cele zadań definiowano w oparciu o potrzeby związane ze zmniejszeniem stopnia zagrożenia powodziowego obszarów Żuław bezpośrednio zależnych od sprawnego funkcjonowania urządzeń melioracji wodnych (kanały, stacje pomp, wały przeciwpowodziowe, melioracje szczegółowe, jazy) i poprawę skuteczności ochrony przeciwpowodziowej.

Jako priorytetowe cele w ww. programach zakładano:

- tworzenie warunków trwałego bezpieczeństwa przeciwpowodziowego (w przypadku wałów: dostosowanie wałów do parametrów zgodnych z wymogami technicznymi, tj. odpowiednie rzędne korony wału, szerokość korony, nachylenie skarpy), w przypadku stacji pomp - poprawę rozwiązań technicznych i technologicznych tj. zastosowanie: wydajnych i oszczędnych pomp zatapialnych, mechanicznych czyszczarek krat pracujących w systemie sterowania automatycznego i ręcznego, pełną automatyzację pracy pompowni, całodobowy monitoring;
- określenie niezbędnych nakładów finansowych dla uzyskania poprawy pogarszającego się stanu osłony przeciwpowodziowej na Żuławach.

Przewidywano, że po zrealizowaniu zadań w znacznym stopniu nastąpi poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. Efektem planowanych zadań było:

- poprawa bezpieczeństwa powodziowego;
- zabezpieczenie egzystencji i majątku ludzi;
- poprawa bezpieczeństwa prowadzenia działalności gospodarczej;
- podwyższenie bezpieczeństwa wałów powodziowych;
- zabezpieczenie sprawnego funkcjonowania systemu odwodnienia.

Planowane zadania uwzględniały potrzeby dotyczące zabezpieczenia przeciwpowodziowego. Podczas planowania uwzględniano kryterium pilności realizacji poszczególnych zadań. Kryteria pilności, zastosowane w procesie planowania bezwzględny priorytet przyznawały wałom przeciwpowodziowym, które są podstawowym elementem biernej ochrony przeciwpowodziowej oraz stacjom pomp, które wykorzystywane są zarówno do regulacji warunków wilgotnościowych gleb (dla potrzeb rolnictwa), jak i ochrony przeciwpowodziowej polderu na terenie Żuław.

(dowód: akta kontroli str. 111-115, 144, 1621-1632)

Zadania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej Żuław w latach 2009-2015 Zarząd realizował przede wszystkim w ramach Programu Żuławskiego oraz projektu dofinansowanego środkami PROW.

Dla Zarządu do realizacji w ramach PROW zaplanowano 25 zadań<sup>11</sup>, których celem była poprawa ochrony użytków rolnych przed powodzią, poprawa regulacji

<sup>11</sup> 1) Remont jazu na rzece Olszance km 1+370, gm. Tolkmicko, 2) Budowa jazu i przepławki dla ryb wraz z rozbiórką istniejących urządzeń wodnych w km 0+910+0+970 rzeki Grabianki w gm. Tolkmicko, 3) melioracje użytków rolnych wsi



stosunków wodnych przyległych terenów i stosunków wodnych w glebach, retencja wodna (w jednym przypadku). Planowane i wykonane wydatki ogółem zrealizowanych 23 zadań, wyniosły 84,7 mln zł.

W ramach Programu Żuławskiego do realizacji przez Zarząd zaplanowano 21 zadań<sup>12</sup>, których celem była poprawa skuteczności ochrony przeciwpowodziowej Żuław poprzez: modernizację istniejących urządzeń przeciwpowodziowych (stacji pomp), przebudowę 7 odcinków wałów czołowych jeziora Druzno.

Zadania do Programu Żuławskiego były wybierane przy zastosowaniu 9 nw. kryteriów:

- zasięg (obszar) oddziaływania zadania,
- liczba ludności w zasięgu oddziaływania,
- prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi,
- położenie w obrębie Żuław i ich bezpośredniego otoczenia,
- sposób uzasadnienia potrzeby realizacji zadania,
- zaawansowanie przygotowania zadania do realizacji,
- dostępność (własność) gruntu, na którym ma być wykonane zadanie,
- zgodność z celami POIS 2007-2013,
- potencjalne wystąpienie kolizji z przyrodniczymi obszarami chronionymi.

Planowane i wykonane wydatki ogółem wyniosły 55,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 111-115, 140, 1621-1632)

1.5. Program Żuławski – I etap w zakresie zadań realizowanych przez Zarząd w latach 2009-2015 nie był aktualizowany (zmieniany).

Zarząd nie zwrócił się do RZGW o rozszerzenie I etapu Programu Żuławskiego o dodatkowe 2 zadania<sup>13</sup>, co opisano w pkt. 2.5 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1576-1585)

1.6. Zarząd uczestniczył w procesie identyfikacji zadań do realizacji w tzw. II etapie Programu Żuławskiego, zgłaszając do realizacji 22 spośród 45 zadań inwestycyjnych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, stosując kryteria zawarte

---

Rozgart (zadania Różany 1), gm. Gronowo Elbląskie, 4) Regulacja Potoku Granicznego w km 0+000+4+610 wraz z przebudową prawego wału w km 0+000+3+470 gm. Elbląg, Pasłęk, 5) Budowa nowej stacji pomp Komorowo Żuławskie wraz z rozbiórką istniejących odwadniających stacji pomp nr 61 i 61 a Komorowo Żuławskie, gm. Elbląg, 6) Budowa i rozbiórka odwadniającej stacji pomp nr 42 Gronowo Górze, gm. Elbląg, 7) Remont wałów Kanalu Elbląskiego L km 0+000+1+950, P km 0+000+1+950, gm. Elbląg, 8) Przebudowa stacji pomp nr 12 Jurandowo, gm. Markusy, 9) Regulacja rzeki Elszki w km 0+000+11=740 wraz z remontem istniejących obwałowań L 0+000+4+875 P 0+000+0+290, gm. Elbląg i Pasłęk, 10) Przebudowa stacji pomp nr 70 Wężina, gm. Elbląg, 11) Regulacja rzeki Kumieli w km 2+887+6+142, od Grobli św. Jerzego do ul. Marymonckiej – część hydrotechniczna, m. Elbląg, 12) Przebudowa urządzeń melioracji użytków rolnych wsi Nogat, gm. Gronowo Elbląskie, 13) Budowa jazu – kaskady Zakrzewski Młyn na rzece Kumieli w km 7+067, m. Elbląg, 14) Zabezpieczenie przeciwpowodziowe polderu 43 Rubno, gm. Elbląg, 15) Przebudowa systemów kanałów podstawowych polderów nr 5 i nr 9 gm. Markusy, 16) Rozbudowa wałów przeciwpowodziowych rzeki Cieplicówki km 0+000+4+650 wał prawy, km 0+000+5+400 wał lewy, gm. Elbląg, 17) Melioracje podstawowe użytków rolnych wsi Adamowo, gm. Elbląg, 18) Przebudowa urządzeń wodnych niedostosowanych do przepływu wód wezbraniowych na terenie wsi Stalewo, gm. Markusy, 19) Przebudowa istniejących kanałów podstawowych polder 23 Majkowo, gm. Gronowo Elbląskie, 20) Rozbudowa wałów jeziora Druzno – polder 12, gm. Markusy i Elbląg, 21) Przebudowa prawego wału kanału Jagiellońskiego polder 35 Kępa Rybacka km 0+000+5+400, gm. Elbląg, 22) Przebudowa prawego wału rzeki Nogat, polder 53 Nowotki Kępiny – km 2+260+7+690, gm. Elbląg, 23) Przebudowa lewego wału kanału Jagiellońskiego, polder Fiszewka S – km 0+000+6+016, gm. Elbląg i m. Elbląg, 24) Remont wałów rzeki Fiszewki wał lewy km 0+000+4+800, km 4+800+13+900 i wał prawy km 0+000-0+250, km 4+800-12+195, gm. Elbląg i Gronowo Elbląskie, 25) Regulacja Srebrnego Potoku km 0+000-12+167, m. Elbląg, gm. Milejewo.

<sup>12</sup> 1) Przebudowa systemu przeciwpowodziowego na prawym brzegu rzeki Elbląg – przebudowa wałów rzeki Elbląg od rzeki Babicy, lokalizacja od ujścia rzeki Babicy do granicy miasta Elbląg, 2) Przebudowa systemu przeciwpowodziowego prawego brzegu rzeki Elbląg od rzeki Fiszewki do mostu w Alei Tysiąclecia w Elblągu, 3) Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, polder 42 Gronowo Górze, gm. Elbląg, 4) Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, polder 70 Wężina, gm. Elbląg, 5) Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, polder 62 Janów, gm. Elbląg, 6) Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, polder 76 Nowe Dolno, gm. Markusy, 7) Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, poldery 73 Topolno i 75 Stankowo, 8) Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, polder 72 Dłużyna gm. Elbląg, 9) Przebudowa wału czołowego jeziora Druzno, polder 71 Dłużyna, gm. Elbląg, 10) Przebudowa stacji pomp nr 23 Majkowo, 11) Przebudowa stacji pomp nr 58 Nowe Pole, 12) Przebudowa stacji pomp Fiszewka F, 13) Przebudowa stacji pomp nr 31 Gajowiec, 14) Przebudowa stacji pomp nr 71 Dłużyna, 15) Przebudowa stacji pomp nr 73 Topolno, 16) Przebudowa stacji pomp nr 2d Złotnica, 17) Przebudowa stacji pomp nr 67 Stalewo, 18) Budowa stacji pomp nr 7a Kępniowo, 19) Przebudowa stacji pomp nr 72 Dłużyna, 20) Przebudowa stacji pomp nr 16 Jezioro, 21) Przebudowa wałów rzeki Wąska.

<sup>13</sup> Przebudowa stacji pomp nr 18 Tropy i Przebudowa stacji pomp nr 3 Markusy.

w programie, tj. zgodność zadań z: celami Programu Żuławskiego, z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej, z Dyrektywą Powodziową, lokalizacją inwestycji na obszarach Natura 2000 oraz innych obszarach chronionych, komplementarnością z innymi zadaniami w ramach obszaru problemowego, zagospodarowaniem obszaru chronionego, liczbą mieszkańców chronionych przed powodzią, obecnością obiektów będących zagrożeniem dla środowiska w przypadku zalania, obecnością obiektów zabytkowych. Zadania te dotyczyły przede wszystkim:

- przebudowy wałów przeciwpowodziowych (11 zadań);
- regulacji rzek (6 zadań);
- przebudowy koryta rzek (3 zadania);
- przebudowy stacji pomp (16 zadań);
- przebudowy systemu kanałów podstawowych na polderach (7 zadań).

Zweryfikowana (rekomendowana) przez RZGW lista zadań dla Zarządu objęła 16 inwestycji<sup>14</sup>. Zadania te planowano zrealizować w ramach programu POIiŚ 2014-2020 oś priorytetowa II działanie 2.1. Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska. Nakłady finansowe na realizację ww. zadań oszacowano na kwotę 96 mln. zł (finansowanie z POIiŚ 2014-2020 i budżetu państwa). Do dnia zakończenia kontroli NIK, Zarząd nie miał zapewnienia finansowego realizacji zadań w ramach tzw. II etapu Programu Żuławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1621-1632)

1.7. Zarząd w latach 2009-2015 planował zadania w zakresie utrzymywania obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych (konserwacja, eksploatacja, remonty) na podstawie potrzeb oszacowywanych przez poszczególne komórki organizacyjne Zarządu (Rejonowy Oddział w Elblągu, Dział Eksploatacji i Konserwacji oraz Sekcja Eksploatacji i Konserwacji Urządzeń Melioracyjnych), wynikających z przeglądów i ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa budowli oraz wizji terenowych. Ponadto w zakresie szacowania potrzeb utrzymania stacji pomp brano pod uwagę:

- protokoły z okresowej kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego,
- tabele okresów między remontami i przeglądami wynikająca z Dokumentacji Techniczno-Ruchowej poszczególnych typów pomp oraz mechanicznych czyszczarek krat,
- wymagania eksploatacyjne instalacji elektrycznych, wynikające z przepisów Prawa Budowlanego, Prawa Energetycznego oraz Polskich Norm,
- wykonanie robót w poprzednim roku,
- poziom wydatków w poprzednim roku ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na zakup energii elektrycznej.

Zarząd ustalał kolejność (priorytet) realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej w sposób następujący:

- 1) utrzymanie stacji pomp i stacji transformatorowych;
- 2) utrzymanie wałów przeciwpowodziowych, w tym zabudowa nor bobrowych;
- 3) utrzymanie cieków naturalnych i kanałów oraz budowli melioracyjnych.

Ustalając ww. kolejność – według wyjaśnień Dyrektora Zarządu – kierowano się faktem, że stacje pomp i stacje transformatorowe, będące elementem składowym

<sup>14</sup> 1) Przebudowa wałów rzeki Bierutówki, gm. Elbląg, 2) Przebudowa wałów rzeki Balewki L 0+000+6+100 P 0+000+9+750, gm. Markusy, 3) Regulacja rzeki Młynówki Marwickiej L 0+000+2+025 P 0+000+2+025, gm. Markusy, 4) Przebudowa wałów rzeki Kowalewki, gm. Elbląg L 0+660+2+640 P 0+000+2+625, 5) Przebudowa wałów rzeki Tyna Górną L 1+500+1+975 P 0+000+3+500, gm. Gronowo Elbląskie i gm. Elbląg, 6) Przebudowa wałów Zalewu Wiślanego polder Jagodno, gm. Elbląg, 7) Stacja pomp nr 20 Żurawiec, gm. Markusy, 8) Stacja pomp nr 19 Żurawiec, gm. Markusy, 9) Stacja pomp nr 43 Rubno Wielkie, gm. Elbląg, 10) stacja pomp nr 75 Stankowo, gm. Markusy, 11) Stacja pomp nr 8 Rachowo, gm. Markusy, 12) Stacja pomp nr 77 Św. Gaj, gm. Markusy, 13) Polder nr 53 Nowotki, gm. Elbląg, 14) Polder nr 76 Nowe Dolno, gm. Markusy, 15) Polder nr 36 Batorowo, gm. Elbląg, 16) Polder nr 35 Nowakowo, gm. Elbląg.

stacji pomp, chronią tereny depresyjne i przyległe do nich tereny przydepresyjne, co powoduje, że stopień zagrożenia powodziowego tych terenów jest bardzo wysoki. Również w normalnych warunkach, w przypadku nie działania pomp, nastąpiłyby podtopienia, a nawet zalania polderów, stąd konieczność utrzymywania ich w ciągłej sprawności. Zatem w przypadku ograniczonych środków finansowych, w pierwszej kolejności zabezpieczane są środki na stałe całoroczne koszty zatrudnienia specjalistycznej obsługi stacji pomp, usuwanie awarii stacji pomp i opłaty za energię elektryczną.

Na realizację ww. zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej w latach od 2009 do 2015 Zarząd planował wydatki w kwotach – odpowiednio: 12,7 mln zł, 13,6 mln zł, 13,9 mln zł, 13,5 mln zł, 15,5 mln zł, 14,2 mln zł i 14,6 mln zł.

Podstawowym źródłem finansowania ww. zadań była dotacja celowa z budżetu państwa. Ponieważ środki z dotacji celowej nie pokrywały zaplanowanych wydatków, każdego roku tworzony był plan minimum uwzględniający ww. hierarchię zadań.

Dodatkowym źródłem finansowania potrzeb z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław były środki pochodzące z:

- dotacji z rezerwy celowej Ministra Administracji i Cyfryzacji z przeznaczeniem na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (2013 r. – 1.981,8 tys. zł, 2014 r. – 609,3 tys. zł);
- dotacji z rezerwy celowej Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z przeznaczeniem na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych i wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa (2011 r. – 6.428,1 tys. zł, 2012 r. – 6.250,2 tys. zł, 2013 r. – 6.111,6 tys. zł, 2014 r. – 7.070, tys. zł, 2015 r. – 6.922,6 tys. zł);
- dotacji WFOŚiGW „Zapobieganie poważnym awariom – zabudowa uszkodzeń wałów przeciwpowodziowych (dziur i nor) (2009 r. – 485,6 tys. zł – bez podatku VAT i 2010 r. – 86,4 tys. zł – bez podatku VAT) oraz „Rozbudowa systemu monitoringu stacji bez pomp z zastosowaniem komunikacji GPRS” (2014 r. – 24,1 tys. zł i 2015 r. – 43,4 tys. zł);
- dofinansowania przez Miasto Elbląg zadania związanego z utrzymywaniem cieków Kumiela, Babica, Srebrny Potok, w związku ze wzrostem kosztów ich utrzymania na odcinkach przepływających przez zurbanizowane tereny Miasta Elbląga (w latach 2009 -2014 – po 35,0 tys. zł rocznie, w 2015 r. – 30,0 tys. zł);
- partycypacji Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku w kosztach utrzymywania stacji pomp FISZEWKA „F” wraz ze stacją pomp wspomagającą nr 44 Kopanów, nr 23 Majkowo, nr 6a Brudzędy wraz ze stacją wspomagającą nr 6b Brudzędy – w związku z odwodnieniami przez te pompownie terenów Województwa Pomorskiego (2011 r. – 100,0 tys. zł, 2012 r. – 90,0 tys. zł, 2013 r. – 90,0 tys. zł, 2014 r. – 80,0 tys. zł, 2015 r. – 80,0 tys. zł).

Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu, analiza hierarchii potrzeb i kolejności zleczanych zadań, pozyskiwanie środków z dodatkowych źródeł finansowania oraz uwalnianie środków budżetowych podczas kolejnych przetargów dawały możliwość wykonania większego rozmiaru robót, co pozwalało na zrealizowanie najbardziej istotnych zadań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej.

(dowód: akta kontroli str. 116-137, 1285-1288, 1303,1475-1500,1621-1632,1791-1800)

Zarząd określał cele inwestycji w oparciu o potrzeby związane ze zmniejszeniem stopnia zagrożenia powodziowego obszarów Żuław bezpośrednio zależnych od sprawnego funkcjonowania urządzeń melioracji wodnych (kanały, pompownie wały przeciwpowodziowe, melioracje szczegółowe, jazy) i poprawę skuteczności ochrony

przeciwpowodziowej. Jako priorytetowe cele zakładano tworzenie warunków trwałego bezpieczeństwa przeciwpowodziowego:

- w przypadku wałów: dostosowanie wałów do parametrów zgodnych z wymogami technicznymi, tj. odpowiednie rzędne korony wału, szerokość korony, nachylenie skarpy,
- w przypadku stacji pomp: poprawa rozwiązań technicznych i technologicznych, tj. wydajne i oszczędne pompy zatapialne, mechaniczne czyszczarki krat pracujące w systemie sterowania automatycznego i ręcznego, pełną automatyzację pracy pompowni, całodobowy monitoring.

Przewidywano że po zrealizowaniu zadań w znacznym stopniu nastąpi poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

Efektom planowanych zadań byłoby: poprawa bezpieczeństwa powodziowego, zabezpieczenie egzystencji i majątku ludzi, poprawa bezpieczeństwa prowadzenia działalności gospodarczej, podwyższenie bezpieczeństwa wałów powodziowych, zabezpieczenie sprawnego funkcjonowania systemu odwodnienia.

Planowane zadania uwzględniały kompleksowo potrzeby dotyczące zabezpieczenia powodziowego. Podczas planowania uwzględniano kryterium pilności realizacji poszczególnych zadań. Podczas planowania inwestycji, do elementów, w oparciu o które przygotowywano dany obiekt należały: obszar chroniony, obszar odwadniany. Kryterium liczba chronionej ludności, budynków, terenów jest ujęta we wskaźnikach określających klasę poszczególnych budowli przeciwpowodziowych. W przypadku poszczególnych zadań inwestycyjnych nie analizowano ilości chronionych budynków, obiektów użyteczności publicznej i infrastruktury komunalnej, ponieważ dotyczyły one poprawy stanu technicznego i bezpieczeństwa istniejących obiektów znajdujących się w stanie niedostatecznym i zagrażających lub mogących zagrażać bezpieczeństwu.

(dowód: akta kontroli str. 116-137, 1285-1288, 1303, 1475-1500, 1621-1632, 1791-1800)

Planowanie zadań realizowanych w ramach POliŚ odbywało się na podstawie Programu Żuławskiego Etap I i II. Ustalony został harmonogram realizacji zadań z uwzględnieniem:

- a) etapu I – w ramach podpisanej umowy o dofinansowanie projektu pn. „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I - Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu” w załączniku nr 3 - „Harmonogram realizacji projektu” określono czas realizacji i wydatki na poszczególne zadania w latach 2012-2015. Źródło finansowania – POliŚ 2007-2013 oraz budżet państwa;
- b) etapu II – realizacja zadań została opracowana w Programie Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030 zwany Programem Żuławskim - 2030 w Planie działań dla etapu II (2014-2020). Szacunkowe koszty na realizację zadań to 96 mln. zł. Przewidywane źródło finansowania POliŚ (2014-2020) oraz budżet państwa.

1.7.1. W latach 2009-2015 Zarząd planował w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław powstanie pięciu nowych inwestycji (czterech inwestycji planowanych i realizowanych w ramach PROW, tj. budowy: jazu i przepławki dla ryb w km 0+910+0+970 rzeki Grabianki w gminie Tolkmicko, stacji pomp Komorowo Żuławskie w gminie Elbląg, odwadniającej stacji pomp nr 42 Gronowo Górne w gminie Elbląg, jazu – kaskady Zakrzewski Młyn na rzece Kumieli w km 7+067 w m. Elblągu) oraz jednej inwestycji, planowanej i realizowanej w ramach Programu Żuławskiego, tj. budowy stacji pomp nr 7a Kępnowo w gminie Markusy.

Celem budowy nowych stacji pomp oraz jazów w ramach PROW była ochrona użytków rolnych oraz terenów przyległych przed powodzią. Wydatki Zarządu na realizację ww. nowych inwestycji wyniosły ogółem 13.160,3 tys. zł, z tego na inwestycje zrealizowane w ramach PROW – 9.541,8 tys. zł (sfinansowane ze środków budżetu państwa i UE) i w ramach Programu Żuławskiego – 3.618,5 tys. zł (sfinansowane ze środków budżetu państwa oraz środków Unii Europejskiej - Funduszu Spójności). Celem budowy nowych stacji pomp była poprawa skuteczności ochrony przed powodzią użytków rolnych, poprzez przebudowę wlotu do stacji pomp, wymianę mechanicznej czyszczarki krat, niezbędną adaptację istniejącego budynku pompowni umożliwiającej montaż energooszczędnych zatapialnych agregatów pompowych oraz systemów automatyki i telemetrii<sup>15</sup> oraz poprzez zautomatyzowaną w pełni rozdzielną, wyposażoną w mechaniczną czyszczarkę krat i energooszczędne zatapialne agregaty pompowe, w przypadku budowy jazów – regulacja stosunków wodnych przyległych terenów i ich ochrona przed powodzią poprzez budowę budowli piętrzącej z przepławką dla ryb oraz budowę budowli regulacyjnej (poprawa stabilizacji dna rzeki oraz bezpiecznego i swobodnego przepuszczania wód poprzez wykonanie nowej budowli hydrotechnicznej o stałym progu, bez możliwości piętrzenia w postaci kaskady o wymaganych parametrach wraz z wykonaniem ścianki szczelnej w obrębie górnego i dolnego stanowiska koryta rzeki Kumieli, przy górnym stanowisku kaskady oraz umocnieniu dna i skarp stanowiska górnego i dolnego). O wprowadzeniu do realizacji tych zadań decydowało kryterium złego stanu technicznego jazów.

Dla dwóch spośród ww. pięciu nowych inwestycji, przed zakwalifikowaniem ich do realizacji, przeprowadzono analizę wariantową<sup>16</sup>, dla pozostałych, z uwagi na brak wymogu na etapie wydawania decyzji środowiskowej oraz zgodnie z jej zapisami, nie przeprowadzono takiej analizy. Dla wszystkich ww. inwestycji przeprowadzono analizę kosztów i korzyści. Dla wszystkich ww. zadań, jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu, wybierano rozwiązania najbardziej optymalne z punktu widzenia kosztów ekonomicznych, środowiskowych, osiągnięcia celów.

O umieszczeniu ww. inwestycji w planach i ich realizacji decydowały:

- w przypadku jazów - zły stan techniczny i decyzje Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie<sup>17</sup> zobowiązujące Zarząd do doprowadzenia obiektów do właściwego stanu technicznego i użytkowania;
- w przypadku stacji pomp - stan techniczny, konieczność wprowadzenia pomp bardziej energooszczędnych (zatapialnych), automatyki pracy urządzeń, systemu kontroli poziomów wody (telemetria), czyszczarek krat.

Zastąpienie dwóch pracujących stacji pomp na jedną (Komorowo Żuławskie) oraz połączenie dwóch polderów i zastąpienie odwodnienia ich za pomocą stacji Kępnowo 7a było efektem prowadzonych przez Zarząd analiz i podejmowanych decyzji na etapie planowania.

(dowód: akta kontroli str. 116-133, 1621-1632)

1.7.2. W latach 2009-2015 Zarząd zaplanował w zakresie ochrony przeciwpowodziowej Żuław ogółem 44 remonty i modernizacje obiektów i urządzeń na kwotę 249,9 mln zł, w tym 19 realizowanych w ramach PROW (176,4 mln zł), 20 w ramach Programu Żuławskiego (66,2 mln zł) oraz 3 remonty poza ww. programami (7,3 mln zł).

<sup>15</sup> Budowa nowej stacji pomp Komorowo Żuławskie wraz z rozbiórką istniejących odwadniających stacji pomp nr 61 i 61 a Komorowo Żuławskie, gm. Elbląg.

<sup>16</sup> „Budowa jazu – kaskady Zakrzewski Młyn na rzece Kumieli w km 7+067, miasto Elbląg” i „Budowa stacji pomp nr 7a Kępnowo, gm. Markusy, pow. Elbląski”.

<sup>17</sup> Protokoły z kontroli obiektu budowlanego w użytkowaniu w dniu 28.04.2009 r. i 13.09.2006 r.

W opracowywanych przez Zarząd planach remontów i modernizacji obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych, w pierwszej kolejności uwzględniany był zły stan techniczny budowli.

(dowód: akta kontroli str.116-133)

Szczegółowym badaniem w zakresie planowania i realizacji ochrony przeciwpowodziowej objęto dwa zadania, tj. remont wałów rzeki Fiszewki: wał lewy km 0+000+4+800 i 4+800+13+900 oraz wał prawy km 0+000+0+250 i 4+800+12+195, gm. Elbląg i Gronowo Elbląskie – w 2015 r. (dalej: „remont wałów rzeki Fiszewki”) oraz remont uszkodzeń wałów przeciwpowodziowych rzeki Elszka i potok X – w 2011 r. (dalej: „remont wałów rzeki Elszka”). Na realizację ww. zadań Zarząd wydatkował kwotę 2.597,3 tys. zł.

Potrzeba przeprowadzenia remontu wałów rzeki Fiszewki wynikała z przeprowadzonych przez Zarząd kontroli okresowych stanu technicznego tego odcinka wałów, które wskazywały za każdym razem (od 2009 r.) na ich stan mogący zagrozić bezpieczeństwu. Zadanie sfinansowano z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na przeciwdziałanie i usuwanie klęsk żywiołowych. Remont przeprowadzili wykonawcy wybrani w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego. Roboty zakończono w terminach określonych w umowach z wykonawcami i odebrano protokolarnie. W ich wyniku m.in. ograniczono występowanie podtopień i powodzi rolniczych terenów położonych w obrębie polderu Fiszewka F, zamieszkałych przez około 950 osób. Powierzchnia chroniona objęta oddziaływaniem remontowanych urządzeń wynosiła 8.104,50 ha

Potrzeba przeprowadzenia remontu wałów przeciwpowodziowych rzeki Elszka wynikała z przeprowadzonych przez Zarząd kontroli okresowych stanu technicznego tego odcinka wałów, które wskazywały w 2009 r. i 2010 r. na ich stan mogący zagrozić bezpieczeństwu, a także z przeprowadzonej w 2011 r.<sup>18</sup> lustracji, w wyniku której m.in. stwierdzono uszkodzenie tego odcinka wału. Zadanie sfinansowano ze środków budżetowych Zarządu. Remont przeprowadził wykonawca wybrany w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego. Roboty zakończono w umownym terminie i odebrano protokolarnie. W wyniku remontu dogęszczono rdzeń korpusu lewego rzeki na odcinku 300 m. Kontrola okresowa stanu technicznego wyremontowanego odcinka wałów, przeprowadzona w 2015 r.<sup>19</sup>, określiła jego stan jako dobry, niezagrażający bezpieczeństwu.

(dowód: akta kontroli str. 116-132, 358-568)

1.8. W utrzymaniu Zarządu według stanu na dzień 31.12.2015 r., pozostawało ogółem 199 obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych, w tym 52 stacje pomp o łącznej wydajności 55.559 l/s, które oddziaływały na obszar 35.647 ha, 4 wodne budowle piętrzące (3 jazy na rzece Kumiela i przegroda dolna na rzece Fiszewka) – oddziaływanie na obszar 7.599 ha oraz 143 odcinki wałów przeciwpowodziowych, które chroniły obszar o pow. 31.320 ha.

Dla ww. obiektów Zarząd określił stan techniczny:

a) w 2009 r.<sup>20</sup>:

- jako bardzo dobry dla 13 obiektów (stacje pomp),
- jako dobry dla 134 obiektów (28 stacji pomp, 2 wodne budowle piętrzące i 104 wały),
- jako zadowalający dla 51 obiektów (10 stacje pomp, 2 wodne budowle piętrzące i 39 wałów),
- jako niedostateczny dla 1 obiektu (stacja pomp),

<sup>18</sup>Notatka z 5.02.2011 r. w Książce meldunkowej Rejonowego Oddziału w Elblągu.

<sup>19</sup> W dniu 16.10.2015 r.

<sup>20</sup> Bez uwzględnienia budowli zlikwidowanych w latach 2009-2015.

- b) w 2015 r.:
- jako bardzo dobry dla 25 obiektów (stacje pomp),
  - jako dobry dla 126 obiektów (24 stacji pomp, 4 wodne budowle piętrzące i 98 wałów),
  - jako zadowolający dla 48 obiektów (3 stacje pomp i 45 wałów),

a stan bezpieczeństwa budowli:

- a) w 2009<sup>21</sup> r.:
- jako niezagrażający dla 106 obiektów (2 wodne budowle piętrzące i 104 wały),
  - jako mogący zagrażać dla 41 obiektów (2 wodne budowle piętrzące i 39 wałów),
- b) w 2015 r.:
- jako niezagrażający dla 102 obiektów (4 wodne budowle piętrzące i 98 wałów),
  - jako mogący zagrażać dla 45 obiektów (wały).

Do szczegółowej kontroli wybrano 15 obiektów pełniących funkcje przeciwpowodziowe (5 stacji pomp, 3 wodne budowle piętrzące i 7 wałów). Dla każdego z tych obiektów Zarząd przeprowadzał okresowe kontrole stanu technicznego, o których mowa w art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>22</sup>, tj.:

- co najmniej raz w roku kontrolę okresową polegającą na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska,
- co najmniej raz na 5 lat kontrolę okresową polegającą na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia, a w obiektach wyposażonych w instalację elektryczną, również badaniu poddano tą instalację,
- ponadto Zarząd przeprowadził kontrolę bezpiecznego użytkowania wału czołowego Zalewu Wiślanego (polder 43) po wystąpieniu przelania wału w 2009 r.

Powyższe kontrole były przeprowadzane przez pracowników Zarządu, którzy posiadali odpowiednie uprawnienia<sup>23</sup>.

W trakcie przeprowadzanych przez pracowników Zarządu przeglądów okresowych, stan techniczny żadnego z 15 wybranych do kontroli obiektów nie został oceniony jako niedostateczny, a stan bezpieczeństwa budowli<sup>24</sup> jako zagrażający.

Organy nadzoru budowlanego<sup>25</sup> przeprowadziły trzy kontrole na terenie działania Zarządu oraz wizję sprawdzającą wykonanie decyzji w sprawie nakazu wykonania naprawy uszkodzonego jesienią 2009 r. wału czołowego Zalewu Wiślanego polder 43, dla którego Ośrodek Technicznej Kontroli Zapór Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej dokonał oceny bezpieczeństwa w 2014 r.

Pracownicy Zarządu przeprowadzający ocenę stanu wałów w roku 2015, w dwóch przypadkach stwierdzili, że wały znajdują się w stanie mogącym zagrażać bezpieczeństwu (wał czołowy Zalewu Wiślanego polder 36 i wał czołowy Zalewu Wiślanego polder 51).

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że do kategorii wałów mogących zagrażać bezpieczeństwu zostały zaliczone wały, w obrębie których potwierdzono siedliska bobrów, mogących wykonać nory w korpusie wałów. W przypadku takich obiektów

<sup>21</sup> Bez uwzględnienia budowli zlikwidowanych w latach 2009-2015.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>23</sup> Uprawnienia w zakresie konstrukcyjno-budowlanym, wodno-melioracyjnym i instalacji elektrycznych.

<sup>24</sup> Określany dla budowli piętrzących i wałów.

<sup>25</sup> Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olsztynie.

Zarząd nie planuje ich inwestycyjnej przebudowy, lecz wykonywanie napraw w ramach robót utrzymaniowych.

Spośród wszystkich 143 wałów przeciwpowodziowych, stan budowli jako mogący zagrażać bezpieczeństwu zakwalifikowano w 45 przypadkach, z których 25 ujęto w planie robót konserwacyjnych w wyniku działalności bobrów.

(dowód: akta kontroli, str. 134-137, 145-147, 1051-1190)

1.9. Zarząd nie dysponował danymi dotyczącymi liczb: chronionej ludności, budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, infrastruktury drogowej i komunalnej, pól uprawnych, ponieważ jak - m.in. wyjaśnił Dyrektor Zarządu, nie jest to zadanie statutowe Zarządu, a których w ww. zakresie ewidencje prowadzą samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie oraz jednostki przez nie powołane. Zarząd nie występował również do jednostek samorządu terytorialnego o informacje w ww. zakresie, ponieważ wykonywane remonty lub przebudowy obiektów oraz wykonanie nowych obiektów w miejscach rozbiórki istniejących w złym stanie technicznym nie wymagały takich danych. Biura projektów, działające na zlecenie Zarządu, dla potrzeb opracowania dokumentacji technicznych remontu lub przebudowy obiektów przeciwpowodziowych występowały do IMGW o dane hydrologiczne z sieci pomiarowej.

(dowód: akta kontroli str. 134-137, 145-147, 1612-1615)

Zarząd prowadził ewidencję wód i urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów, w której znajdowały się wykazy urządzeń melioracji podstawowych, w tym obiekty i urządzenia przeciwpowodziowe administrowane przez Zarząd oraz mapy ewidencji urządzeń melioracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1621-1632)

1.10. Zarząd w latach 2009-2015 współpracował z organami administracji rządowej i samorządowej zaangażowanymi w problematykę ochrony przeciwpowodziowej, w tym m.in. z gminą Elbląg powiatem elbląskim, Urzędem Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Warmińsko-Mazurskim Urzędem Wojewódzkim w Olsztynie, pracownicy Zarządu uczestniczyli w sesjach rad tych samorządów. W przypadku zagrożenia powodziowego pracownicy techniczni Zarządu współpracowali z Centrami Zarządzania Kryzysowego zagrożonych gmin i powiatu, brali udział w akcjach przeciwpowodziowych jako służby techniczne i doradcze oraz uczestniczyli w ćwiczeniach organizowanych przez gminy, powiat i Państwową Straż Pożarną. Poprzez program WIZULA<sup>26</sup> i system komunikacji GPRS zainstalowany na stacjach pomp, analizowali poziomy wody w Zalewie Wiślanym i basenie jeziora Druzno oraz wymieniali się informacjami z centrami zarządzania kryzysowego gmin i starostwa. Znajdująca się na stronie internetowej Zarządu zakładka z aktualizowanymi automatycznie co pół godziny stanami wód na wybranych pompowniach melioracyjnych między innymi służy temu celowi. Pracownicy techniczni Zarządu posiadają bezpośrednie kontakty telefoniczne z przedstawicielami tych gmin i powiatu zaangażowanymi w ochronę przeciwpowodziową. W przypadku ogłoszenia pogotowia lub alarmu powodziowego pracownicy techniczni pełnili dyżury na bieżąco i całodobowo monitorowali poziomy wody, lustrowali zagrożone odcinki urządzeń osłony przeciwpowodziowej i cyklicznie co cztery lub co dwie godziny przekazywali meldunki do Centrum Zarządzania Kryzysowego w Starostwie Powiatowym w Elblągu i wymieniali informacje o zagrożeniach z zagrożonymi gminami (najczęściej gminami: Elbląg, Markusy, Gronowo Elbląskie). Uczestniczyli również w naradach sztabów kryzysowych. W przypadku prowadzenia akcji przeciwpowodziowej pracownicy techniczni

<sup>26</sup> Zespół urządzeń i programów umożliwiający realizację łączności i transmisji danych pomiędzy przepompowniami a centrami dyspozytorskimi w Sekcji ds. Eksploatacji i Konserwacji Urządzeń Melioracyjnych.



konsultowali sposoby wykonywania zabezpieczeń i wielkości niezbędnych sił i środków. Były to zadania ciągle realizowane w przypadku realnych zagrożeń i ogłoszonego pogotowia lub alarmu przeciwpowodziowego. Informacje i potwierdzenia dotyczącej tej działalności znajdują się w prowadzonej książce meldunkowej.

Co najmniej raz w roku dokonywana była kompleksowa ocena stanu technicznego urządzeń melioracyjnych i osłony przeciwpowodziowej. Zestawienia przeprowadzonych ocen urządzeń i wnioski z nich wynikające w formie opisowej i tabelarycznej przekazywane były do powiatu elbląskiego, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego. O stanach i potrzebach w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego informowano w miarę potrzeb biura poselskie posłów i senatorów związanych z regionem.

Wyniki okresowych kontroli stanu technicznego obiektów i urządzeń służących ochronie przeciwpowodziowej Żuław corocznie przekazywane były do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie.

Współpraca z Urzędem Miejskim w Elblągu w zakresie utrzymywania cieków Kumieli, Babicy i Srebrnego Potoku, polegająca na dofinansowaniu ich utrzymania na odcinkach przebiegających przez zurbanizowane tereny miasta powodowała poprawę ich drożności, co umożliwiała swobodny odpływ wód powodziowych.

Poważne zagrożenie dla terenów Żuław stwarzał stały wzrost populacji bobra europejskiego w ciekach i kanałach w bezpośrednim sąsiedztwie wałów przeciwpowodziowych i w ich korpusach. Bobry budowały głębokie i rozległe nory, mogące być przyczyną przerwania wału w przypadku gwałtownego wzrostu poziomu wody. Zwierzęta te są gatunkiem chronionym i wszelkie działania związane z nimi wymagają decyzji Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Olsztynie. W wyniku podjętej współpracy Dyrektor RDOŚ w Olsztynie na wniosek Zarządu wydał 4 decyzje na odstrzały redukcyjne bobrów w latach 2009-2014 oraz obowiązujące od roku 2014 zarządzenie w sprawie zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego, które zezwala na niszczenie nor i umyślne zabijanie bobra europejskiego. W ich wyniku w okresie od listopada 2010 r. do lutego 2011 r. odstrzelonych zostało 7 bobrów, w okresie od października 2011 r. do marca 2012 r. – 21 bobrów, w okresie od grudnia 2012 r. do marca 2013 r. – 13 bobrów, w okresie od stycznia 2014 r. do marca 2014 r. – 28 bobrów. W latach 2014 i 2015 zniszczono odpowiednio: 939 i 1.360 nieczynnych nor bobrowych.

W ramach współpracy z RDOŚ w Olsztynie, pracownicy tej jednostki (Wydziału Spraw Terenowych Oddział w Elblągu) wraz z pracownikami Zarządu dokonywali lustracji odcinków wałów i cieków w zakresie uszkodzeń korpusów wałów przeciwpowodziowych przez bobry. W zakresie przygotowania dokumentacji i budowy, przebudowy lub remontów obiektów melioracyjnych i osłony przeciwpowodziowej w latach 2009-2015 Zarząd współpracował z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim, Marszałkiem Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Marszałkiem Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Starostą Elbląskim Prezydentem Miasta Elbląga, Wójtami Gmin Elbląg, Gronowo Elbląskie, Markusy, Burmistrzem Miasta i Gminy Tolkmicko, Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Olsztynie, NFOŚiGW, RZGW (w latach 2014-2015 w sprawie opracowania Planów Zarządzania Ryzykiem Powodziowym poprzez udział w pracach zespołów roboczych i bieżące opiniowanie projektu) oraz z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej w Warszawie w sprawie przekazywania materiałów i opiniowanie Master Planów i aktualizacji Planów Gospodarowania Wodami.

(dowód: akta kontroli str. 1612-1615)

1.11. Dyrektor Zarządu wyjaśnił m.in., że w latach 2009-2015 corocznie występowały trudności finansowe w zakresie zapewnienia środków na utrzymywanie urządzeń melioracyjnych i osłony przeciwpowodziowej na Żuławach Elbląskich, gdyż środki budżetowe przeznaczane na ten cel w ustawie budżetowej były niewystarczające i nie zapewniały wykonania niezbędnego zakresu robot konserwacyjnych.

Niedobór środków finansowych w poszczególnych latach, skutkowało niewykonaniem zaplanowanych, zgodnie z potrzebami n.w. robót na terenie Żuław:

a) 2009 r. (deficyt środków w kwocie 1 098,9 tys. zł)

- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum cieki uregulowanie i kanały stanowiły 512,9 km w tym nie wykonano: I okoszenie – 49,6 km, II okoszenie – 423 km
- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum wały przeciwpowodziowe stanowiły 325,0 km w tym nie wykonano: I okoszenie – 4,8 km, II okoszenie – 314,6 km

b) 2010 r. (deficyt środków w kwocie 1 382,5 tys. zł)

- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum cieki uregulowanie i kanały stanowiły 512,9 km w tym nie wykonano: I okoszenie – 188,2 km, II okoszenie – 465,3 km
- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum wały przeciwpowodziowe stanowiły 325,0 km w tym nie wykonano: I okoszenie – 4,7 km, II okoszenie – 317,2 km,

c) 2011 r. (deficyt środków w kwocie 792,6 tys. zł)

- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum cieki uregulowanie i kanały stanowiły 507,4 km w tym nie wykonano: I okoszenie – 42,5 km, II okoszenie – 419,9 km,
- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum wały przeciwpowodziowe stanowiły 322 km w tym nie wykonano: I okoszenie – 5,0 km, II okoszenie – 5,0 km,

d) 2012 r. (deficyt środków w kwocie 1 781,5 tys. zł)

- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum cieki uregulowanie i kanały stanowiły 518,0 km w tym nie wykonano: II okoszenie – 435,9 km,
- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum wały przeciwpowodziowe stanowią 322 km w tym nie wykonano: I okoszenie – 63,9 km, II okoszenie – 178,7 km,

e) 2013 r. (deficyt środków w kwocie 600,1 tys. zł)

- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum cieki uregulowanie i kanały stanowiły 504,3 km w tym nie wykonano: I okoszenie – 49,5 km, II okoszenie – 183,1 km,
- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum wały przeciwpowodziowe stanowią 318,9 km w tym nie wykonano: I okoszenie – 20,1 km, II okoszenie – 41,4 km,

f) 2014 r. (deficyt środków w kwocie 615,1 tys. zł)

- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum cieki uregulowanie i kanały stanowiły 508,9 km w tym nie wykonano: I okoszenie – 79,6 km, II okoszenie – 244,6 km,
- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum wały przeciwpowodziowe stanowią 306,8 km w tym nie wykonano: II okoszenie – 21,6 km,

g) 2015 r. (deficyt środków w kwocie 161,3 tys. zł)

- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum cieki uregulowanie i kanały stanowiły 508,9 km w tym nie wykonano: I okoszenie – 11,4 km, II okoszenie – 85,3 km,
- zgodnie ze stanem ewidencyjnym potrzeb planu minimum wały przeciwpowodziowe stanowiły 340,0 km w tym nie wykonano: I okoszenie – 12,5 km, II okoszenie – 23,4 km.

(dowód: akta kontroli str. 1633-1635)

Do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie przesyłano informację o zagrożeniu niewykonania niezbędnego zakresu robót utrzymaniowych związanych z właściwym funkcjonowaniem urządzeń melioracyjnych i osłony przeciwpowodziowej.

Występowano także z wnioskami o przyznanie dodatkowych środków z rezerwy Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz z rezerwy celowej Ministra Administracji i Cyfryzacji. Ponadto występowano o dotacje z WFOŚiGW. W latach 2009-2015 otrzymano dodatkowe środki finansowe w kwotach jak niżej: 2009 r. - 520,6 tys. zł, 2010 r. - 121,4 tys. zł, 2011 r. - 6.535 tys. zł, 2012 r. - 6.535 tys. zł, 2013 r. - 8.093,4 tys. zł, 2014 r. - 7.761,1 tys. zł, 2015 r. - 7.154,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1285-1291, 1303-1304, 1557-1575, 1633-1635)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Przy przeprowadzaniu analiz dotyczących zasadność i kolejność planowanych zadań, Zarząd brał pod uwagę stan techniczny i stan bezpieczeństwa budowli, stopień gotowości dokumentacji technicznej i możliwości finansowe. W związku z powyższym, jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu, nie pozyskiwał danych na temat m.in. powierzchni zalanych terenów, liczby gospodarstw domowych poszkodowanych w wyniku ich wystąpienia, szacunkowych wielkości strat poszkodowanych gospodarstw domowych, liczby obiektów poszkodowanych w infrastrukturze komunalnej.

Posiadanie takich danych – zdaniem NIK – byłoby pomocne przy wyborze i ustalaniu priorytetu 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

Zarząd planując zadania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej Żuław, rzetelnie analizował posiadane dane dotyczące powodzi, podtopień i ich przyczyn. Zapewnił również okresowych kontroli obiektów przeciwpowodziowych przez osoby o odpowiednich uprawnieniach i w wymaganych terminach.

W sposób prawidłowy, uwzględniając stan techniczny urządzeń i obiektów przeciwpowodziowych planował nowe inwestycje, remonty i modernizacje, biorąc pod uwagę wyniki powyższych kontroli.

## 2. Realizacja zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław

2.1. W zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław Zarząd zrealizował w latach 2009-2015 nw. zadania w ramach:

- I etapu Programu Żuławskiego – 21 zadań z listy podstawowej (wszystkie planowane)<sup>27</sup>, a nie zrealizował 2 zadań z listy rezerwowej (Przebudowa koryta rzeki Kumiela oraz Przebudowa koryta rzeki Srebrny Potok)<sup>28</sup>;

<sup>27</sup> W tym: 21 zadań zaplanowanych pierwotnie w Programie Żuławskim i dwa dodatkowe zadania: „Przebudowa stacji pomp nr 18 Tropy” i „Przebudowa stacji pomp nr 3 Markusy” ujęte w Umowie o dofinansowanie wraz z aneksami (nr POIS.03.01.00-00-

- PROW – zrealizowano 23 z 25 zadań planowanych<sup>29</sup>;
- Rezerwy celowej Ministra Administracji i Cyfryzacji na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Zrealizowano wszystkie z ośmiu zaplanowanych na lata 2013-2015 zadań;
- WFOŚiGW w Olsztynie – zrealizowano w 2010 r. jedno zadanie.  
(dowód: akta kontroli str. 1801-1805, 1843-1848)

2.2. W ramach zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław Zarząd wydatkował następujące środki na:

- inwestycje sfinansowane z: Programu Żuławskiego (lata 2012-2015) – 58.345,6 tys. zł, PROW (lata 2010-2015) – 9.541,7 tys. zł; rezerwy celowej Ministra Administracji i Cyfryzacji (2015 rok) – 946,0 tys. zł; dotacji celowej z budżetu państwa (lata 2009-2015) – 4.082,4 tys. zł;
- modernizacje sfinansowane z: PROW (lata 2010-2015) – 75.064,0 tys. zł;
- remonty sfinansowane z: rezerwy celowej Ministra Administracji i Cyfryzacji (2015 r.) – 2.554,1 tys. zł;
- bieżące utrzymanie obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych, sfinansowane z: środków budżetowych Zarządu i środków Miasta Elbląga (lata 2009-2014) – 69.337,3 tys. zł.

Środki otrzymane w ramach dotacji celowej z budżetu państwa i pozyskane z dodatkowych źródeł (opisano szczegółowo w pkt 1.7.) były niewystarczające na realizację zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław. Brak środków uniemożliwił wykonanie zaplanowanych zadań:

1) inwestycyjnych:

- w 2010 r. i 2011 r. deficyt wyniósł po 1.600,0 tys. zł rocznie. Nie wykonano zaplanowanych na te lata zadań dotyczących: rozbiórki nieczynnej stacji pomp Nr 54 Jagodno wraz z dostosowaniem polderu do odwadniania grawitacyjnego gminy Elbląg; doszczelnienia odcinka prawego wału rzeki Tyna Górna w gminie Markusy; przebudowy wylotów stacji pomp Nr 75 Stankowo i Nr 8 Rachowo w gminie Markusy;
- w 2012 r. deficyt wyniósł 1.300,0 tys. zł. Nie wykonano: zadań zaplanowanych w latach 2010-2011, ujętych w planie na 2012 r. oraz doszczelnienia wału rzeki Tyna Górna w rejonie stacji pomp 27 Raczki gmina Elbląg i wału rzeki Tyna Dolna w rejonie stacji pomp Nr 1c Rozgart gmina Gronowo Elbląskie;
- w 2013 r. i 2014 r. deficyt wyniósł po 1.300,0 tys. zł rocznie. Nie wykonano: zadań zaplanowanych w 2012 r., ujętych w planach na 2013 r. i 2014 r.;

2) bieżącego utrzymania obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych (konserwacja, eksploatacja, remonty), co opisano w pkt 1.11 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1285-1290, 1303-1304, 1475-1500, 1557-1575, 1621-1635, 1787-1800)

009/11-00 z dnia 10 lipca 2012 r.) Projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – ŻZMIUW w Elblągu” nr POIS.03.01.00-00-009/11 w ramach działania 3.1. priorytetu III Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, zawarta pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie a Zarządem. Całkowity koszt Programu Żuławskiego 61.320.474,67 zł, maksymalna kwota wydatków kwalifikowalnych 59.003.405,24 zł, wysokość dofinansowania 50.152.894,45 zł (dalej: „Umowa o dofinansowanie”).

<sup>28</sup> Przyczyny braku realizacji zadań opisano w pkt. 2.4.

<sup>29</sup> Nie przystąpiono do realizacji: Remontu wałów rzeki Fiszewki: wał lewy km 0+000-4+800, km 4+800-13+900 i wał prawy km 0+000-0+250, km 4+800-12+195, gm. Elbląg i Gronowo Elbląskie; Regulacji Srebrnego Potoku km 0+000-12+167 miasto Elbląg, gmina Milejewo, woj. warmińsko-mazurskie (zakres tego zadania był taki sam jak zadania „Przebudowa koryta rzeki Srebrny Potok” z listy rezerwowej Programu Żuławskiego). Ww. zadania nie zrealizowano z powodu brak środków w ramach limitu dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego, określanego w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie podziału środków PROW na lata 2007-2013 (dotyczy wałów rzeki Fiszewki) oraz długotrwałego procesu uzyskiwania niezbędnych decyzji administracyjnych warunkujących wykonanie robót i związana z tym możliwość złożenia wniosku o przyznanie pomocy w ramach PROW (dotyczy Srebrnego Potoku).

2.3. Zrealizowano nieplanowane zadania, które dotyczyły:

- zabudowy uszkodzeń korpusu wałów przeciwpowodziowych na terenie gmin: Markusy, Elbląg Rychliki i Gronowo Elbląskie (2009 r.); naprawy brzegu rzeki Kamiennicy na terenie gminy Tolkmicko (2009 r.); zabudowy uszkodzeń prawego wału rzeki Nogat, polder 53 Nowotki (2013 r.). Ww. zadania sfinansowano, w łącznej kwocie 312,0 tys. zł z dotacji celowej z budżetu państwa na inwestycje z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego;
- akcji przeciwpowodziowej, naprawy wałów przeciwpowodziowych na wyspie Nowakowskiej i polderze Rudno; naprawy wałów przeciwpowodziowych gminy Markusy i rzeki Tyna (2009 r.). Ww. zadania sfinansowano w kwocie 485,6 tys. zł ze środków WFOŚiGW.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że realizacja ww. zadań wynikała z konieczności interwencji w związku z powstałymi uszkodzeniami.

(dowód: akta kontroli str. 1791-1792, 1800)

2.4. Wszystkie 21 zadań zaplanowanych (z listy podstawowej) przez Zarząd w I etapie Programu Żuławskiego zostało zrealizowanych. W Programie przewidziano 2 zadania do realizacji z „listy rezerwowej”<sup>30</sup>, jednak Zarząd ich nie wykonał.

Przebudowę koryta rzeki Srebrny Potok przeniesiono z listy rezerwowej Programu Żuławskiego do planu PROW, jednak nie zrealizowano ww. zadania w ramach PROW z powodu długotrwałego procesu uzyskiwania niezbędnych decyzji administracyjnych warunkujących wykonanie robót i związaną z tym możliwość złożenia wniosku o przyznanie pomocy w ramach PROW

(dowód: akta kontroli str. 111-113, 138, 140, 142, 1782-1786, 1791-1874)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że nie zrealizowano ww. zadań z listy rezerwowej z powodu braku decyzji środowiskowych oraz dokumentacji projektowych. Czas potrzebny na opracowanie dokumentacji i uzyskanie ww. decyzji był zbyt krótki, aby móc zrealizować ww. zadania w czasie kwalifikowania wydatków w Programie Żuławskim. Przy planowaniu zadań rezerwowych w latach 2008-2010 wzięto pod uwagę czas potrzebny na ich przygotowanie, tj. uzyskanie decyzji środowiskowych, sporządzenie dokumentacji technicznej oraz realizację w okresie kwalifikowalności wydatków. Zadania z listy rezerwowej wprowadzono na początku planowania I etapu Programu Żuławskiego. Ponadto oszczędności po przeprowadzeniu postępowań przetargowych na zadania z listy podstawowej były zbyt małe, aby pokryć szacowane koszty zadań z listy rezerwowej.

(dowód: akta kontroli str. 1801-1805, 1843-1848)

Ponadto Zarząd nie zrealizował jednego zadania objętego aneksem do umowy o dofinansowanie, dotyczącego przebudowy stacji pomp nr 10 Balewo, w związku ze śmiercią właściciela jednej z działek, której dotyczyło ww. zadanie. Wydłużyło to procedurę wydawania przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego zezwolenia na realizację inwestycji (decyzja z dnia 5 maja 2015 r.), zaś okres kwalifikowania wydatków wyznaczono do 30 października 2015 r., co spowodowało, że okres od maja do października 2015 r. był zbyt krótki, aby ogłosić zamówienie publiczne, wybrać wykonawcę oraz wykonać roboty budowlane.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że brak realizacji ww. zadań nie wpłynął negatywnie na realizację pozostałych zaplanowanych przez Zarząd zadań.

(dowód: akta kontroli str. 111-113, 138, 140, 142, 1782-1786, 1791-1874)

<sup>30</sup> Przebudowa koryta rzeki Kumieli i przebudowa koryta rzeki Srebrny Potok.

2.5. Zarząd zrealizował nieujęte w I etapie Programu Żuławskiego 2 dodatkowe zadania: „Przebudowa stacji pomp nr 18 Tropy” i „Przebudowa stacji pomp nr 3 Markusy”, po podpisaniu aneksu nr 4 do umowy o dofinansowanie nr POIS.03.01.00-00-009/11-00 z dnia 10 lipca 2012 r., zawartej pomiędzy NFOŚiGW a Zarządem.

Zarząd nie występował do RZGW o aktualizację Programu Żuławskiego w związku ze zwiększeniem liczby realizowanych zadań, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu, nie było do tego podstawy prawnej.

Dyrektor Zarządu ponadto wyjaśnił m.in., że Zarząd nie miał wpływu na zmiany w zakresie Programu Żuławskiego. Zmiana dotyczyła rozszerzenia zakresu rzeczowego. Podpisana umowa o dofinansowanie przewidywała realizację 21 zadań inwestycyjnych. Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych uzyskano oszczędności, które pozwoliły na zwiększenie zakresu rzeczowego o ww. dwa zadania, które uwzględniono w zmienionej umowie o dofinansowanie.

Zrealizowane (w ramach aneksu nr 4 do umowy o dofinansowanie) zadania dotyczyły przebudowania dwóch stacji pomp i służyły osiągnięciu jednego z celów Programu Żuławskiego, jakim była „przebudowa, odbudowa i budowa przeciwpowodziowych urządzeń technicznych”. Zrealizowano o dwa zadania więcej (łącznie 12), niż pierwotnie zakładano w umowie o dofinansowanie Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1576-1585, 1801-1809)

2.6. Zadania w ramach Programu Żuławskiego zrealizowano zgodnie ze zmienionym harmonogramem, zachowując przyjęte terminy realizacji<sup>31</sup>. Termin zakończenia realizacji zadań w ramach umowy o dofinansowanie przesunięto z II kwartału 2015 r. na III kwartał 2015 r. Pierwotnie w umowie o dofinansowanie było 21 zadań inwestycyjnych, a okres kwalifikowania wydatków kończył się z dniem 30.09.2015 r. Po przeprowadzeniu postępowań przetargowych i uzyskaniu oszczędności wprowadzono do umowy o dofinansowanie dwa zadania dodatkowe (razem 23 zadania) oraz wydłużono czas kwalifikowania wydatków do 30.10.2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1636-1780, 1782-1786, 1801-1848)

Koszty realizacji zadań określonych w umowie o dofinansowanie nie zwiększyły się, pomimo zmiany harmonogramu.

(dowód: akta kontroli str. 1801-1848)

2.7. Przedmiotem umowy o dofinansowanie było m.in.: zrealizowanie 23 zadań dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, polegających m.in. na odbudowaniu 31,08 km wałów przeciwpowodziowych, przebudowaniu 12 stacji pomp.

Koszty realizacji Programu Żuławskiego określono w ostatnim aneksie do umowy o dofinansowanie w kwocie 61.320,5 tys. zł, w tym maksymalną kwotę wydatków kwalifikowalnych 59.003,4 tys. zł oraz dofinansowanie – 50.152,9 tys. zł. Zarząd w ostatnim wniosku o płatność będącym w trakcie weryfikacji wykazał wydatki kwalifikowalne w kwocie 58.809,5 tys. zł (99,7%), zaś NFOŚiGW do zakończenia kontroli zatwierdził wydatki w kwocie 56.446,1 tys. zł (95,7%).

Zarząd realizując zadania określone w umowie o dofinansowanie<sup>32</sup> osiągnął wymagane wartości wskaźników w niej określonych, tj.:

<sup>31</sup> Na dzień 28 stycznia 2016 r. z przyznanej kwoty wydatków kwalifikowalnych – 59.003,4 tys. zł NFOŚiGW zatwierdził 56.446,1 tys. zł. Trwa weryfikacja ostatniego wniosku o płatność. NIK nie badała kwalifikowalności wydatków poniesionych w ramach Umowy o dofinansowanie.

<sup>32</sup> Celem umowy o dofinansowanie było zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej stymulującej wzrost potencjału dla zrównoważonego rozwoju Żuław, poprzez: dostosowanie wałów do parametrów zgodnych z wymogami technicznymi, tj. odpowiednie rzędne korony wału, szerokość korony, nachylenie skarpy, zagęszczenie oraz doszczelnienie korpusu wału; poprawę rozwiązań technicznych i technologicznych w stacjach pomp, tj. zastosowano: wydajne i oszczędne

- produktu: długość wybudowanych, wyremontowanych lub przebudowanych wałów przeciwpowodziowych oraz odbudowa koryta rzeki Babicy – 31,36 km; liczba wybudowanych lub przebudowanych urządzeń służących gospodarowaniu wodami – 27 szt.;
- rezultatu: powierzchnia terenów objętych ochroną przeciwpowodziową – 46.964 ha; liczba osób objętych ochroną przeciwpowodziową – 140.925 osoby.

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 pręsiaków), co zwiększało ich stateczność w przypadku pojawienia się fali wezbraniowej oraz utrzymywania się wysokich stanów wody przez dłuższy okres czasu. Przebudowanie stacji pomp miało na celu m.in. zmniejszenie awaryjności i energochłonności wyeksploatowanych stacji oraz zautomatyzowanie procesu sterowania ich pracą. Realizacja powyższych zadań miała na celu głównie utrzymanie właściwego stanu technicznego istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej.

(dowód: akta kontroli str. 111-113, 1636-1786, 1781-1786, 1801-1848)

2.8. Nie stwierdzono trudności i problemów związanych z realizacją zadań w ramach Programu Żuławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1801-1874)

2.9. Zarząd realizował cele określone w Programie Żuławskim, osiągając efekty:

- wykonano wszystkie zadania inwestycyjne z listy zadań podstawowej (21 zadań);
- wskaźnik produktu: liczba przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych urządzeń służących ochronie przed powodzią (z listy podstawowej): 11 stacji pomp; 31,08 km przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych obwałowań i 0,276 km przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych koryt cieków;
- wskaźnik rezultatu: powierzchnia terenów objętych ochroną przeciwpowodziową – 46 964 ha; liczba osób objęta ochroną przeciwpowodziową – 140 925 osób.

(dowód: akta kontroli str. 111-113, 1782-1786, 1801-1848)

2.10. Magazyn<sup>33</sup> zlokalizowano na ul. Warszawskiej 132 w Elblągu, około 100 metrów od drogi wylotowej Nr 22 z Elbląga w kierunku Malborka. Od drogi Nr 22 prowadziła do magazynu utwardzona droga o nawierzchni bitumicznej i betonowej (płyty). Teren magazynu ogrodzono i wyposażono w oświetlenie, a dwie bramy wjazdowe i furtka zamykane były na kłódki. Na terenie magazynu znajdowały się dwa budynki magazynowe oznakowane jako „Magazyn Przeciwpowodziowy w Elblągu”, na których widoczne były kamery monitoringu. Dodatkowo teren magazynu pilnowały trzy psy.

(dowód: akta kontroli str. 202-281)

pompy zatapialne, mechaniczne czyszczarki krat pracujące w systemie sterowania automatycznego i ręcznego, pełną automatyzację pracy pompowni, całodobowy monitoring, osiągnął wymagane wartości wskaźników w niej określonych

<sup>33</sup>Do zadań magazynu określonych w regulaminie organizacyjnym Zarządu (Zarządzenie Dyrektora Żuławskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu Nr 1/03 z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Żuławskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu; Uchwała Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego Nr 56/1055/10/III z dnia 15 listopada 2010 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Żuławskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu; Uchwała Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego Nr 33/446/12/IV z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia zmian do regulaminu organizacyjnego Żuławskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu; Uchwała Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego Nr 19/211/15/V z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Żuławskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu), (dalej: „regulamin organizacyjny”) należy: utrzymywanie w pełnej gotowości technicznej urządzeń, narzędzi, jednostek pływających i sprzętu przeciwpowodziowego; planowanie i realizacja napraw i przeglądów maszyn, urządzeń oraz jednostek pływających, opracowywanie planów zakupów; prowadzenie ewidencji wydawania i przyjmowania materiałów.

W latach 2009-2015 jeden raz wypożyczono sprzęt z magazynu – zapory przenośne przeciwpowodziowe (na potrzeby Straży Pożarnej).

(dowód: akta kontroli str. 265-266)

Kierownik magazynu<sup>34</sup> składał w Zarządzie zapotrzebowania na niezbędne doposażenie magazynu<sup>35</sup> w latach: 2012, 2014, 2015<sup>36</sup>. Zarząd nie doposażał magazynu we wnioskowany sprzęt, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora ds. Eksploatacji i Konserwacji (dalej: „Zastępca Dyrektora”) z powodu braku środków.

(dowód: akta kontroli str. 156-160, 197-201, 287-291)

Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK Zarząd nie opracował procedur dotyczących zasad korzystania z wyposażenia magazynu.

(dowód: akta kontroli str. 8, 22, 24, 26-28, 41, 43, 46-47, 282-301)

W trakcie kontroli NIK (styczeń 2016 r.), została opracowana i zatwierdzona przez Dyrektora Zarządu „Instrukcja Funkcjonowania Magazynu Przeciwpowodziowego w Elblągu”.

(dowód: akta kontroli str. 307-339)

Zarząd nie zasięgał wiedzy<sup>37</sup> w innych jednostkach prowadzących magazyn przeciwpowodziowy (np. jednostkach samorządowych), w sprawie zasad ich funkcjonowania i minimalnego, niezbędnego ich wyposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 1612-1613, 1615)

Zastępca Dyrektora<sup>38</sup> w latach 2011-2015 sprawował niewystarczający nadzór nad działalnością magazynu, zaś Kierownik magazynu w latach 2011-2015 nie utrzymywał w pełnej gotowości technicznej niektórych urządzeń, narzędzi, jednostek pływających i sprzętu przeciwpowodziowego będącego na wyposażeniu magazynu, nie prowadził ewidencji rozchodów i przychodów wyposażenia magazynu, prowadził dokumentację odnośnie rozruchów maszyn i urządzeń w sposób uniemożliwiający stwierdzenie, które z nich działały.

(dowód: akta kontroli str. 197-201, 263-264, 282-301, 1004-1011)

2.11. Poza realizacją zadań objętych I etapem Programu Żuławskiego, istotnymi zadaniami związanymi z ochroną przeciwpowodziową Żuław były projekty unijne w ramach PROW, zadania związane z bieżącym utrzymaniem obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych (roboty konserwacyjne, przebudowa i remont odcinków wałów), wykonanie dokumentacji projektowej dotyczącej remontu/przebudowy dwóch jazów w Kupnie i Siedlisku na rzece Wąska i wykonanie ekspertyzy

<sup>34</sup> Do obowiązków Kierownika magazynu według zakresu czynności należało: utrzymywanie w pełnej gotowości technicznej urządzeń, narzędzi, jednostek pływających i sprzętu przeciwpowodziowego będących na wyposażeniu magazynu; planowanie i nadzór nad realizacją napraw i przeglądów rzeczy znajdujących się na wyposażeniu magazynu; prowadzenie dokumentacji techniczno-ruchowej maszyn i urządzeń; opracowywanie planów zakupów urządzeń, narzędzi i materiałów niezbędnych do prowadzenia akcji przeciwpowodziowej; należyte gospodarowanie materiałami, rozliczanie materiałów, przyjmowanie ich i wydawanie; prowadzenie ewidencji rozchodów i przychodów materiałów oraz ich zestawień; wystawianie dowodów magazynowych; uzgadnianie raz w roku kartotek magazynowych z Działem Finansowo-Księgowym; wykonywanie innych zadań zleconych przez przełożonego.

<sup>35</sup> Zapotrzebowania na: 2012 r. na kwotę 18,0 tys. zł (m.in.: 5000 szt. worków, 20 szt. butów gumowych długich „woderów”, 20 szt. płaszczy przeciwdeszczowych, 20 szt. kompletnych latarek LED); 2014 r. na kwotę 89,9 tys. zł (m.in.: usługi przeglądu i rozruchu spalinowych agregatów pompowych i prądotwórczych, 20 szt. płaszczy przeciwdeszczowych, 20 szt. latarek LED kompletnych, 20 szt. „woderów”, 10000 szt. worków, komputera typu Laptop); 2015 r. na kwotę 134,6 tys. zł (m.in.: usług przeglądu i rozruchu spalinowych agregatów pompowych i prądotwórczych, paliwa do okresowego rozruchu agregatów pompowych i prądotwórczych, 20 szt. płaszczy przeciwdeszczowych, 20 szt. latarek LED kompletnych, 20 szt. „woderów”, 10000 szt. worków.

<sup>36</sup> Magazynie według stanu na dzień 15 listopada 2015 r. był wyposażony m.in. w: agregaty pompowe i prądotwórcze; bosaki, butle gazowe; buty gumowe „wodery”; drabiny; geowłókniny; grodzice; gwoździe; haki; jupitery; kamizelki ostrzegawcze; kilofy; koce, kurtki ocieplane; latarki, liny; łomy; łopaty; łodzie; pochodnie naftowe; pompy; rury; rękawice ochronne; siekiery; silniki elektryczne; śruby; taczki; termosy; trzonki; ubrania drelichowe i rybackie; węże; wiadra; worki; zapory.

<sup>37</sup> Według stanu na dzień 2 listopada 2015 r.

<sup>38</sup> Zgodnie z regulaminem organizacyjnym nadzór nad magazynem oraz Kierownikiem magazynu sprawował Zastępca Dyrektora Zarządu ds. Eksploatacji i Konserwacji. Z zakresu czynności Zastępcy Dyrektora wynika, że miał się zajmować m.in.: inicjowaniem, organizowaniem, koordynowaniem i kontrolowaniem prac Zarządu w zakresie magazynu przeciwpowodziowego.



przyrodniczej terenu inwestycji oraz terenu będącego w zasięgu jej oddziaływania pod kątem występowania stanowisk lęgowych ptaków w związku z przebudową dwóch stacji pomp: Nr 3 Markusy i Nr 18 Tropy.

Na zaplanowane w ramach PROW 25 zadań (opisanych w pkt. 1.4 wystąpienia) zrealizowano 23 (opis w pkt 2.1).

(dowód: akta kontroli str. 1801-1842, 1931-1940)

Zarząd udzielił w latach 2010-2015 łącznie 371 zamówień publicznych, w tym w latach 2014-2015 odpowiednio 46 i 64 zamówienia, na zadania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej Żuław, zrealizowane poza Programem Żuławskim i PROW.

(dowód: akta kontroli str. 1921-2033)

Szczegółowym badaniem w zakresie przestrzegania przy udzielaniu zamówień publicznych zasad określonych w przepisach Pzp objęto dwa zamówienia udzielone w trybie przetargu nieograniczonego<sup>39</sup> i jedno udzielone z wolnej ręki<sup>40</sup> w zakresie robót konserwacyjnych i remontów na obszarze Żuław, na łączną kwotę 1.238,1 tys. zł. Stwierdzono, że przy udzielaniu zamówień publicznych przestrzegano zasad określonych w ww. przepisach. Postępowania prowadzono w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 1921-2033)

2.12. Trudności odnośnie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław dotyczyły niewystarczającej ilości środków finansowych na realizację zadań z tym związanych, opisane w pkt 1.7 i 1.11 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1285-1304, 1557-1575, 1787-1800)

Wpływ na realizację zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław miały nw. czynniki:

- wewnętrzne ułatwiające, w tym m.in.:
  - otrzymanie dodatkowych środków, o które corocznie wnioskował Zarząd (m.in.: dotacje celowe), pozwalało na realizację pozostałych zadań (koszenie wałów przeciwpowodziowych, cieków i kanałów; prac konserwacyjnych w obrębie wałów przeciwpowodziowych, kanałów i cieków naturalnych), na które nie starczyło środków przewidzianych w ustawie budżetowej;
  - współpraca z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w celu podejmowania przez nią działań, wspólnie z Kołami Łowieckimi, mającymi na celu ograniczenie populacji bobra;
  - współpraca z mieszkańcami oraz samorządami lokalnymi w zakresie przekazywania informacji związanych z zagrożeniami infrastruktury przeciwpowodziowej;
- wewnętrzne utrudniające, w tym m.in.:
  - duże zaangażowanie w organizację pracy, wykonywanie robót odcinkami i dokonywanie uzgodnień z użytkownikami rozdrobnionych upraw wzdłuż urządzeń melioracyjnych, szczególnie na polderach utrudniało prowadzenie kompleksowych robót związanych z udrażnianiem kanałów i cieków;
  - bardzo trudne szacowanie kosztów energii elektrycznej na stacjach pomp. Na ilość godzin pompowania, a tym samym na koszty energii miały wpływ przede wszystkim warunki atmosferyczne, które z uwagi na ich zmienność oraz

<sup>39</sup> Zamówienia udzielone przez Zarząd w 2015 r. na realizację zadań: „Roboty konserwacyjne – Obiekt: Komorowo – RO Elbląg – zadanie nr 9”; „Remont odcinków wałów rzeki Fiszewki: wał lewy km 0+000-4+800-13+900 i wał prawy km 0+000-0+250 i 4+800-12+195 gm. Elbląg i Gronowo Elbląskie”, Zakres przedmiotu umowy: odcinek wału prawego rzeki Fiszewki: w km 7+405-10+040 i w km 10+050-12+195.

<sup>40</sup> Zamówienie udzielone przez Zarząd w 2015 r. na realizację zadania: „Roboty uzupełniające do zadania nr 9 – Obiekt: Komorowo – RO Elbląg”.

konieczność prognozowania na okres 12 miesięcy są bardzo trudne do przewidzenia;

- zewnętrzne utrudniające, w tym m.in.:
  - niedostateczna ilość środków finansowych przewidziana corocznie w ustawie budżetowej na utrzymanie urządzeń melioracyjnych i osłony przeciwpowodziowej, czego skutkiem była realizacja zadań przyjętych jako priorytetowe, tj. zapewnienie utrzymania (eksploatacja, konserwacja, remonty, przeglądy) stacji pomp i stacji transformatorowych, co wymagało zaangażowania 90-100 % środków przewidzianych w ustawach budżetowych;
  - opóźnienia w realizacji robót (zwłaszcza pierwsze koszenie wałów przeciwpowodziowych, cieków i kanałów) z powodu braku środków finansowych w ustawie budżetowej, pozyskanych dopiero w ramach dotacji celowych, utrudniało w 2009 i 2010 r.: wykonanie oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wałów przeciwpowodziowych; przeprowadzanie lustracji terenowych podczas wysokich stanów wód; lokalizację, ocenę ilości i wielkości nor bobrowych, przesiąków i przecieków;
  - ciągły wzrost populacji bobrów i szkód przez nie wyrządzanych w korpusach wałów, co wiąże się z dwu lub trzykrotną naprawą korpusów wałów w każdym roku;
  - rozdrobnienie rodzaju upraw wzdłuż urządzeń melioracyjnych, szczególnie na polderach utrudniało prowadzenie kompleksowych robót związanych z udrażnianiem kanałów i cieków. Organizacja pracy wymagała dużego zaangażowania, dokonywania uzgodnień z użytkownikami oraz powodowała konieczność wykonywania robót odcinkami;
  - zmiany zapisów w ustawie Prawo wodne<sup>41</sup>, poprzez dodanie art. 22 ust. 1 b<sup>42</sup>, w którym rozszerzono zakres prac związanych z utrzymaniem wód<sup>43</sup>;
  - zmiany zapisów w ustawie o ochronie przyrody<sup>44</sup>, poprzez dodanie art. 118a i 118b<sup>45</sup>, określających procedurę zgłaszania prac związanych z utrzymaniem wód oraz przesłanki warunkujące wyłączenie stosowania tego obowiązku. Skutkowało to nakładaniem dodatkowych obowiązków oraz ograniczeniem możliwości prowadzenia robót w pewnych okresach, głównie na obszarach chronionych, którymi w szczególności są jezioro Druzno i Zalew Wiślany;
  - brak działalności na Żuławach Elbląskich spółek wodnych regulujących nawodnienia, w wyniku czego właściciele gruntów niedostatecznie się troszczyli o stan urządzeń melioracji szczegółowych (rowów melioracyjnych i budowli na rowach należących do właścicieli gruntów i przez nich utrzymywanych). Ww. urządzenia, w powiązaniu z urządzeniami melioracji wodnych podstawowych (kanałami melioracyjnymi i budowlami na kanałach, należącymi do Skarbu Państwa), decydują o stanie regulacji stosunków wodnych w glebie oraz znacząco wpływają na wysokość i jakość plonów. Utrzymywanie obecnego poziomu konserwacji i eksploatacji urządzeń szczegółowych (szczególnie na Żuławach) zagraża sprawności eksploatacyjnej całego systemu melioracyjnego,

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 (Dz. U. z 2015 r., poz. 469)

<sup>42</sup> Art. 22 ust. 1 b wprowadzono ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 850).

<sup>43</sup> Utrzymywanie wód jest realizowane przez: wykaszanie roślin z dna oraz brzegów śródlądowych wód powierzchniowych; usuwanie roślin pływających i korzeniących się w dnie śródlądowych wód powierzchniowych; usuwanie drzew i krzewów porastających dno oraz brzegi śródlądowych wód powierzchniowych; usuwanie z śródlądowych wód powierzchniowych przeszkód naturalnych oraz wynikających z działalności człowieka; zasypywanie wywn w brzegach i dnie śródlądowych wód powierzchniowych oraz przez ich zabudowę biologiczną; udrażnianie śródlądowych wód powierzchniowych przez usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwanie namulów i rumoszu; remont lub konserwację stanowiących własność właściciela wody: budowli regulacyjnych oraz ubezpieczeń w obrębie tych budowli; urządzeń wodnych.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.). Wprowadzono do ww. ustawy zmiany w treści art. 118 a oraz 118 b.

<sup>45</sup> Zmianę treści art. 118 a i 118 b wprowadzono ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 850).

- gdyż same urządzenia podstawowe nie zapewnią wymaganego dla upraw rolnych odwodnienia gruntów;
- brak zorganizowanego prowadzenia nawodnień na polderach przez zainteresowanych właścicieli gruntów. Prowadzenie nawodnień odbywało się w sposób niekontrolowany, poprzez samowolne otwieranie ujęć, co powodowało przekraczanie stanów maksymalnych w kanałach pompowych i konieczności angażowania obsługi Zarządu i urządzeń odwadniających (pompowni) w celu ustabilizowania poziomu wody na polderze. Ilość interwencji związanych z zamykaniem samowolnie otwieranych ujęć wynosiła w latach: 2009-2015 odpowiednio: 47, 21, 35, 37, 32, 47 i 105;
  - zmiana użytkowania gruntów, tj. zamiana trwałych użytków zielonych na grunty orne bez uwzględniania poziomu wód gruntowych, co w połączeniu z uprawami wrażliwymi na stan wód gruntowych prowadziło do konfliktów i roszczeń odszkodowawczych, gdyż większość urządzeń melioracyjnych na nisko położonych polderach żuławskich zaprojektowano dla użytków zielonych dobrze znoszących okresowe podtopienia.

Z wyjaśnień Dyrektora Zarządu wynikało, że nie występowały zewnętrzne czynniki ułatwiające realizację zadań z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław.

(dowód: akta kontroli str. 1801-1842)

Ustalone  
nieprawidłowości

Część, nw. sprzętu i urządzeń w magazynie nie było utrzymywane w gotowości do natychmiastowego użycia w sytuacji wystąpienia powodzi lub podtopienia, co było niezgodne z § 21 regulaminu organizacyjnego Zarządu, tj.:

- na 38 szt. sprzętu mechanicznego w magazynie<sup>46</sup>, aż 28<sup>47</sup> (74%) nie było sprawnych – w trakcie oględzin, w ramach kontroli NIK, nie zostało uruchomionych, mimo podjętych prób;
- dwie przyczepy z: agregatem prądotwórczym GPW 110 DZ oraz agregat prądotwórczy GNT 120, nie były zarejestrowane, co uniemożliwiało poruszanie się po drogach publicznych, mimo iż ww. sprzęt posiadał wymaganą homologację do rejestracji;
- wyposażenie sprzętu było niekompletne, co powodowało brak możliwości jego wykorzystania w sytuacji powodzi (łódzie CRESCENT (2 szt.) z jednym kompletem wiosel bez dwóch kompletów dulek o wymiarach około 540 cm x 210 cm; łódź wiosłową SIENNA 45 LR 5 W (1 szt.) bez kompletu dulek i wiosel o wymiarach około 515 cm x 210 cm; łódź CAMEO (1 szt.) bez wiosel i silnika o wymiarach około 390 cm x 155 cm; łódź wiosłowa WODNIK (1 szt.) z wiosłami bez dulek o wymiarach około 415 cm x 135 cm; łódzie desantowe KD (2 szt.) o wymiarach około 540 cm x 180 cm bez wiosel i silników, obrośnięte mchem i trawą; Łódź POLLUKS typ Kormoran (1 szt.) z wyposażeniem (żagle 2 szt., koło ratunkowe, bosak, kotwica, silnik) o wymiarach około 530 cm x 200 cm z niesprawnym silnikiem; 134 szt. latarek (bez 536 szt. baterii), 4 szt. butli gazowych (bez gazu propan-butan).

<sup>46</sup> W postaci agregatów prądotwórczych, pomp i agregatów pompowych oraz skoczka.

<sup>47</sup> Agregat prądotwórczy na kołach typ ZSE 253/400 (wojskowy) (1 szt.) – brak dwóch akumulatorów i tablicy rejestracyjnej; agregat prądotwórczy na płozach typ ZE 400/8 (2 szt.) – brak dwóch akumulatorów; agregat prądotwórczy na płozach typ SW 266/E14 (1 szt.) – brak akumulatora; pompa szlamowa z węzłem 80-KBFU-3,7 (1 szt.) – brak wtyczki w przewodzie elektrycznym; agregat pompowy elektryczny AM-3 na płozach (1 szt.) – brak w magazynie kontaktu do podłączenia wtyczki z ww. agregatu; agregat pompowy AM-3 typ 1HC-102 na płozach uruchamiany korbą (4 szt.); agregat pompowy AM-3 typ 1HC-102 na kołach uruchamiany korbą (5 szt.); pompa 300 UM 180 elektryczna (3 szt.) bez przewodów elektrycznych; zespół pompowy Typ 500 UM 250 elektryczny (8 szt.) bez przewodów elektrycznych; pompa 400 UM/22 KW elektryczna (1 szt.) bez przewodów elektrycznych; pompa 400 UM/45 KW elektryczna (1 szt.) bez przewodów elektrycznych.

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

(dowód: akta kontroli str. 8, 22, 24, 26-28, 41, 43, 46-47, 151-339)

Zastępca Dyrektora<sup>48</sup> odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru nad magazynem wyjaśnił, że:

- niesprawność 28 szt. sprzętu mechanicznego w magazynie<sup>49</sup> wynikała z jego niekompletności, lecz w razie potrzeby instalację elektryczną dla pomp wykonywali każdorazowo elektrycy w miejscu montażu, a brakujące akumulatory do agregatów prądotwórczych posiadających rozrusznik można zakupić lub wypożyczyć;
- sprzęt pływający w magazynie (8 szt.) nie poddano ocenie odnośnie stanu bezpieczeństwa do użycia na wodzie, nie wykonywano przeglądów i nie wiadomo czy był bezpieczny, gdyż założono, że nie będzie wykorzystywany do akcji przeciwpowodziowej, ponieważ nowoczesny sprzęt pływający do ewentualnej ewakuacji posiadają jednostki Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej itp., a w ostatnich 20 latach nie było przypadków użycia jednostek pływających;
- brakujące baterie do latarek i gaz do butli turystycznych można zakupić między innymi na całodobowo otwartych stacjach paliw;
- brak rejestracji dwóch podwozi (przyczep) posiadających homologację do poruszania się w ruchu drogowym (na których umieszczono agregaty prądotwórcze), wynikał z przeświadczenia, że transport tych urządzeń i osprzętu będzie mógł się odbyć przy pomocy wynajętego samochodu z podnośnikiem typu HDS.

Zastępca Dyrektora<sup>50</sup> wyjaśnił ponadto, że nie dokonywał w ramach sprawowanego nadzoru kontroli magazynu odnośnie stanu ilościowego, jakości sprzętu mechanicznego i jego sprawności – pod kątem utrzymania w pełnej gotowości technicznej, gdyż uznał, że przy użyciu posiadanego zaplecza technicznego w okresie kilku godzin będzie można uruchomić posiadany sprzęt. Był przekonany, że Kierownik magazynu dokonywał okresowych rozruchów urządzeń mechanicznych i przeprowadzał bieżącą konserwację wyposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 287-301, 1004-1011)

Zdaniem NIK Zastępca Dyrektora powinien w ramach nadzoru zweryfikować, czy wyposażenie magazynu było utrzymywane w pełnej gotowości, a w razie jej braku, podjąć działania w celu jej zapewnienia.

(dowód: akta kontroli str. 287-301, 1004-1011)

Kierownik magazynu<sup>51</sup> odpowiedzialny za magazyn wyjaśnił, że bieżącej kontroli poddawał tylko 10 szt. sprzętu mechanicznego<sup>52</sup>. Pozostałe 28 szt. ww. sprzętu było niesprawne<sup>53</sup> od momentu przejęcia magazynu, tj. od 1 stycznia 2011 r. Nie

<sup>48</sup>Obowiązek określony w regulaminie organizacyjnym i zakresie czynności.

<sup>49</sup> Patrz, przypis nr 3.

<sup>50</sup>Dla Zastępcy Dyrektora określono w Regulaminie Organizacyjnym i szczegółowym zakresie obowiązków, że jest odpowiedzialny za prowadzenie nadzoru nad magazynem.

<sup>51</sup> W szczegółowym zakresie obowiązków Kierownika magazynu wynikało, że był zobowiązany do: utrzymywania w pełnej gotowości technicznej urządzeń, narzędzi, jednostek pływających i sprzętu przeciwpowodziowego będących na wyposażeniu magazynu; planowania i nadzoru nad realizacją napraw i przeglądów rzeczy znajdujących się na wyposażeniu magazynu; prowadzenia dokumentacji techniczno-ruchowej maszyn i urządzeń; opracowywanie planów zakupów urządzeń, narzędzi i materiałów niezbędnych do prowadzenia akcji przeciwpowodziowej; należytego gospodarowania materiałami, rozliczania materiałów, przyjmowania ich i wydawania; prowadzenia ewidencji rozruchów i przychodów materiałów oraz ich zestawień; wystawiania dowodów magazynowych; uzgadniania raz w roku kartotek magazynowych z Działem Finansowo-Księgowym; wykonywania innych zadań zleconych przez przełożonego.

<sup>52</sup> Patrz, przypis nr 2.

<sup>53</sup> Patrz, przypis nr 3.

podejmował działań w celu doprowadzenia wyposażenia do sprawności, nie występował o zakup elementów do niekompletnego wyposażenia, nie występował do przełożonego o zlecenie konserwacji lub dokonanie naprawy niesprawnego sprzętu, nie wnioskował o likwidację wyposażenia w związku ze zużyciem lub brakiem możliwości naprawy, nie przeprowadzał bieżącej konserwacji materiałów i sprzętu znajdującego się w magazynie z powodu niedopatrzenia. Stwierdził, że sprzęt pływający w magazynie powinien być poddany przeglądowi przeprowadzonemu przez odpowiednią firmę zajmującą się ww. sprzętem, która oceni możliwość jego wykorzystania na wodzie oraz czy jest bezpieczny, niezagrażający życiu i zdrowiu i pozwala na użycie w przypadku powodzi. Wbrew wymaganiom określonym w kartach gwarancyjnych, nie zapewnił dla pięciu urządzeń<sup>54</sup>, zakupionych w latach 2013-2014 na potrzeby magazynu, przeprowadzenia przeglądów technicznych przez wyznaczone (autoryzowane) punkty serwisowe, wymaganych warunkami udzielanej gwarancji, gdyż uznał, że niewielka liczba przepracowanych motogodzin tych urządzeń nie wymaga przeprowadzenia przeglądu przez punkty serwisowe.

(dowód: akta kontroli str. 197-201, 282-286)

Kierownik magazynu wyjaśnił, że nie przeprowadzał w magazynie kontroli stanu ilościowego, jakości sprzętu mechanicznego i jego sprawności – pod kątem utrzymania w pełnej gotowości technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 197-201, 282-286)

Dyrektor Zarządu w trakcie kontroli NIK<sup>55</sup>, zarejestrował dwie przyczepy z agregatami. Zadeklarował, że w najbliższym czasie podda weryfikacji wyposażenie magazynu pod kątem pełnej gotowości w przypadku powodzi.

(dowód: akta kontroli str. 302)

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

Zarząd nie wystąpił do RZGW, tj. Jednostki Zarządzającej Projektem (dalej: „JZP”) o opinię zgodności z Programem Żuławskim 21 zadań inwestycyjnych przypisanych mu do realizacji w tym Programie, a zrealizowanych w ramach umowy o dofinansowanie Projektu, co było niezgodne z postanowieniami §3 ust. 4 umowy pomiędzy Partnerami Programu Żuławskiego. Zgodnie, z tym przepisem Zarząd zobowiązany był składając wniosek o dofinansowanie Programu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap I – Zarząd w Elblągu”, uzyskać ww. opinię. Opinii takiej Zarząd nie uzyskał również w przypadku dwóch dodatkowych zadań (Stacja pomp nr 18 Tropy i Stacja nr 3 Markusy), realizowanych w związku z oszczędnościami powstałymi w wyniku rozstrzygnięcia postępowań przetargowych dotyczących zadań realizowanych w ramach I etapu Programu Żuławskiego.

Zastępca Pełnomocnika ds. realizacji programu Żuławskiego wyjaśniła, że brak uzyskania od JZP opinii zgodności odnośnie 21 zadań inwestycyjnych wynikało z przeoczenia, zaś w przypadku dwóch zadań dodatkowych nie była wymagana ocena zgodności, gdyż dotyczyła ona tylko 21 zadań na etapie składania wniosku o dofinansowanie.

W odniesieniu do dwóch dodatkowych zadań, w ocenie NIK należy mieć na względzie, że wprowadzenie wniosku 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. Odnosząc się

<sup>54</sup> Agregat prądotwórczy GPW 110 DZ na przyczepie STIM S22 – 1 szt.; agregat prądotwórczy GNT 120 na podwoziu WIOLA W2 – 1 szt.; pompa spalinowa PC 200-400AB na podwoziu WIOLA W4 – 1 szt.; pompa szlamowa z węzłem 80-KBFU-3,7 – 1 szt.; skoczek HITACHI ZV 55R – 1 szt.

<sup>55</sup> W dniach 14 i 21.01.2016 r.

do treści ww. postanowienia umowy, należy mieć na uwadze również inne postanowienia tej umowy. Zgodnie z § 5 ust. 1 umowy do zadań RZGW, jako JZP, należało potwierdzanie zgodności z Programem zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w ramach projektów, a w § 6 ust. 3 umowy Partnerzy, a więc i Zarząd, zobowiązali się do współpracy w wypełnianiu przez RZGW zadań wymienionych w § 5 umowy.

(dowód: akta kontroli str. 2040)

Zarząd zrealizował zaplanowane zadania inwestycyjne (z wyjątkiem dwóch, których nie wykonano z przyczyn niezależnych od Zarządu), w tym m.in. zadania wykonywane w ramach Programu Żuławskiego, z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, w pełnym zakresie, zgodnie z harmonogramami, osiągając założone cele i efekty. W następstwie tych działań zwiększyło się bezpieczeństwo obszarów chronionych nowymi lub zmodernizowanymi obiektami i urządzeniami przeciwpowodziowymi. Mimo podejmowanych działań o pozyskanie dodatkowych środków na zadania związane z utrzymaniem obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych, dzięki którym Zarząd wykonał więcej robót przyczyniających się do poprawy bezpieczeństwa Żuław, środki jakimi dysponował, nie zapewniły wykonania niezbędnego zakresu robót konserwacyjnych (okoszenia wałów i cieków). Przy udzielaniu zamówień publicznych przestrzegano zasad określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia magazynu, którego wyposażenie nie było utrzymywane w pełnej gotowości do użycia w przypadku powodzi.

### 3. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

3.1. W Zarządzie funkcjonował system kontroli zarządczej. Nadzór w tym zakresie prowadzili: Dyrektor oraz zastępcy Dyrektora, Główny Księgowy oraz kierownicy działów i innych komórek organizacyjnych Zarządu w ramach posiadanych kompetencji.

W badanym okresie w Zarządzie obowiązywały pisemne regulacje, które bezpośrednio nie obejmowały planowania i realizacji zadań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej Żuław. Pośrednio dotyczyły ww. zagadnień i były to m.in. zarządzenia dyrektora Zarządu w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej w Zarządzie<sup>56</sup>, w sprawie powołania zespołu do oceny rozwiązywania problemów z zaistniałym ryzykiem występującym w Zarządzie<sup>57</sup>, w sprawie wprowadzenia wewnętrznego regulaminu udzielania przez Zarząd zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30000 euro<sup>58</sup>, w sprawie udzielania zamówień publicznych w Zarządzie<sup>59</sup>, w sprawie procedur dotyczących projektu realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko<sup>60</sup>. Ponadto obowiązywał w Zarządzie regulamin organizacyjny Zarządu, w którym określono podział zadań realizowanych przez kierownictwo Zarządu i poszczególne komórki organizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 1591-1592, 1596-1611)

Prowadzenie spraw związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław przydzielono, zgodnie z zakresami czynności, wyznaczonym pracownikom Działu Eksploatacji i Konserwacji, Działu Inwestycji i Funduszy Unijnych, Rejonowego Oddziału

<sup>56</sup> Zarządzenie nr 27 z dnia 05.05.2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej.

<sup>57</sup> Zarządzenie nr 25/12 z dnia 11.04.2012 r. i zarządzenie nr 30/15 z dnia 15.06.2015 r. w sprawie powołania Zespołu do oceny rozwiązywania problemów z zaistniałym ryzykiem występującym w Żuławskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu

<sup>58</sup> Zarządzenie nr 20/2014 z dnia 02 czerwca 2014 r.

<sup>59</sup> Zarządzenie nr 37/2014 z dnia 25.09.2014 r.

<sup>60</sup> Zarządzenie nr 41/11 z dnia 04.08.2011 r.

w Elblągu, Sekcji ds. Eksploatacji i Konserwacji Urządzeń Melioracyjnych, magazynu.

(dowód: akta kontroli str. 1619-1620)

3.2. Obowiązujące w Zarządzie procedury kontroli zarządczej nie zapewniły skutecznej kontroli oraz sprawowania właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem magazynu, pomimo określenia obowiązków z tym związanych w regulaminie organizacyjnym Zarządu, w zakresie czynności Kierownika magazynu, a także w zakresie czynności Zastępcy dyrektora ds. eksploatacji i konserwacji, któremu podlegał magazyn. Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych<sup>61</sup>, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 1619-1632)

3.3. W badanym okresie w Zarządzie nie prowadzono audytu wewnętrznego, o którym mowa w art. 272 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1591-1592)

3.4. W latach 2009-2015 w Zarządzie przeprowadzono 35 kontroli zewnętrznych dotyczących realizacji zadań związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym Żuław, które objęły 39 zadań inwestycyjnych związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym, realizowanych w ramach EFRROW Sektorowego Programu Operacyjnego restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006, PROW i Programu Żuławskiego. Kontrole przeprowadzały: Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie. W 34 kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości lub uznano przez Zarząd osiągnięcie celów projektów i nie wydano zaleceń. W jednej kontroli<sup>62</sup> wydano zalecenia, które dotyczyły: uwzględnienia w wyodrębnionej ewidencji księgowej dla projektu kosztów poniesionych na wynagrodzenia pracowników w kategorii zarządzania projektem, dokonania korekty wniosku o płatność końcową jednej faktury, uzupełnienia dowodów OT o stopy umorzenia, dokonania zbilansowania wszystkich kosztów poniesionych w wyniku realizacji projektu i dokonanie korekty wniosku o płatność końcową.

(dowód: akta kontroli str. 1591-1595, 1621, 1626)

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

Według wyjaśnień Dyrektora Zarządu, monitorowanie realizacji celów i zadań Programu Żuławskiego odbywało się poprzez uczestnictwo w sześciu organizowanych przez RZGW spotkaniach, dotyczących stanu realizacji projektu oraz problemów z nim związanych oraz sporządzanie na jego wniosek informacji o stanie realizacji projektu. Zarząd prawidłowo realizował te obowiązki. W latach 2012-2015 Zarząd, na wnioski RZGW, przekazał 12 informacji dotyczących projektu (I i II etapu).

(dowód: akta kontroli str. 1612, 1615, 1621-1622, 1626)

3.6. Zarząd nie dokonywał analizy ryzyka niezrealizowania poszczególnych zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego.

<sup>61</sup>Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ( Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm).

<sup>62</sup> Kontrola Programu Żuławskiego przeprowadzona przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w dniach 14-18.12.2015 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu, Instytucja Wdrażająca (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie) i RZGW (Jednostka Zarządzająca Programem) nie wymagały sporządzenia takiego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 1591, 1595)

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

Stwierdzone i opisane w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania magazynu wskazują, że system kontroli zarządczej w tym obszarze był nieskuteczny. Zadaniem dla celów kontroli zarządczej Zarządu w ww. obszarze był nadzór nad obsługą magazynu, a także nad utrzymaniem, eksploatacją i bieżącą konserwacją urządzeń ochrony przeciwpowodziowej. Pomimo obowiązujących procedur kontroli zarządczej, Zarząd nie trafnie ocenił w latach 2012-2015 prawdopodobieństwo powstania ryzyka w obszarze działalności magazynu, określając je na poziomie najniższym z możliwych, tj. jako „rzadkie”<sup>63</sup>. Dyrektor Zarządu był zobowiązany do zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Zarządzie<sup>64</sup>, a do jej wykonywania, w odniesieniu do magazynu zostali zobowiązani – zastępca Dyrektora ds. Eksploatacji i Konserwacji i Kierownik magazynu (w ramach posiadanych kompetencji).

Dyrektor Zarządu wyjaśnił m.in. że przyczyną przyjęcia małego stopnia ryzyka nadzoru nad obsługą magazynu było powołanie gminnych i powiatowych Zespołów Zarządzania Kryzysowego, do których obowiązków należało m.in. utrzymywanie gminnych i powiatowych magazynów przeciwpowodziowych, co spowodowało przywiązanie mniejszej wagi przez Zarząd, w ramach kontroli zarządczej, realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1591-1632)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, pomimo wprowadzonych w Zarządzie zasad kontroli zarządczej, funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej nie było prawidłowe i w pełni skuteczne w zakresie funkcjonowania magazynu przeciwpowodziowego i nadzoru nad jego działalnością.

## IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

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>65</sup>, wnosi o:

wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących prowadzenia magazynu przeciwpowodziowego oraz rozważenie wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych (dodatkowych mechanizmów kontrolnych) zapewniających jego prawidłowe funkcjonowanie.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

<sup>63</sup> Na poziomie 0%-20%.

<sup>64</sup> 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).

<sup>65</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096



Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 wniosku

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 wniosku pokontrolnego 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

*Joanna Wojna Nowicka*

Podpis

Kontrolerzy  
Andrzej Kaczyński  
główny specjalista kontroli państwowej

*AK*  
.....  
podpis

Krzysztof Holli  
starszy inspektor kontroli państwowej

*Kholli*  
.....  
podpis