



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.015.04.2015
P/15/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/070 – Ochrona przeciwpowodziowa Żuław
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Ewa Duszka, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 98863 z dnia 24 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Monika Stępka, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 98862 z dnia 24 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim, 83-100 Pruszcz Gdański, ul. Wojska Polskiego 16 (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Skonieczny, Starosta Gdański – od 22 grudnia 2014 r. W okresie od 1 stycznia 2009 r. ¹ do 21 grudnia 2014 r. Starostą Gdańskim był Cezary Bieniasz – Krzywicz. (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Starosta poprzez udział w pracach nad programem „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)” oraz planem działań powyższego programu dla etapu II (2014–2020) (dalej: „Program Żuławski – 2030”) zapewnił wystarczający, w ocenie NIK, wkład w proces planowania zadań wpływających na zwiększenie stopnia bezpieczeństwa powodziowego na Żuławach.

Starostwo w latach 2012–2015 zrealizowało zadanie objęte projektem „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Pruszcz Gdański” zaplanowane w Programie Żuławskim – 2030 polegające na przebudowie Kanału Raduni na terenie Pruszcza Gdańskiego. Wykonanie zadania przyczyniło się m. in. do zwiększenia stopnia ochrony ludności i dóbr materialnych. Przebudowa została zrealizowana terminowo, zgodnie z przyjętymi w umowie o dofinansowanie harmonogramami.

Zorganizowany w Starostwie system kontroli zarządczej zapewnił prawidłową realizację zadania ujętego w Programie Żuławskim – 2030. Przyjęte mechanizmy monitorowania realizacji zadania umożliwiały dokonywanie systematycznej analizy podejmowanych działań oraz ocenę ich efektów, a mechanizmy kontrolne były efektywne i adekwatne do zidentyfikowanych ryzyk dotyczących realizacji zadania.

¹ Początek okresu objętego kontrolą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław

Opis stanu faktycznego

- 1.1 Starostwo nie opracowywało w latach 2000 – 2015 programów, analiz, studiów, koncepcji i innych dokumentów związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław, bowiem do 2009 r. Starosta nie wykonywał uprawnień właścicielskich wobec żadnych urządzeń wodnych. Po ustaleniu Starosty w 2009 r. jako podmiotu odpowiedzialnego za wykonywanie uprawnień właścicielskich w stosunku do urządzenia wodnego – Kanału Raduni podjęto działania mające na celu realizację przebudowy Kanału Raduni na terenie Pruszcza Gdańskiego, a następnie w trakcie prac nad II etapem Programu Żuławskiego – 2030 zgłoszono konieczność wykonania dodatkowego zrzutu z Kanału Raduni.

Starostwo brało natomiast udział przy opracowaniu przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (dalej: „KZGW”) dokumentu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław Etap 1 – Koncepcja Programowo – Przestrzenna” (dalej: „Koncepcja Programowo – Przestrzenna”) poprzez uczestnictwo w spotkaniach i zgłaszanie uwag do dokumentu. Opracowanie to finansowane było, jak wyjaśnił Starosta, ze środków KZGW oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”).

(dowód: akta kontroli str. 8-27, 41-45)

- 1.2 W Programie Żuławskim – 2030 zatwierdzonym przez Ministra Środowiska w maju 2010 r., ujęte zostało jedno zadanie do realizacji przez Powiat Gdański dotyczące przebudowy Kanału Raduni na terenie Pruszcza Gdańskiego zapewniającej swobodny spływ lodów, wód roztopowych i wód powodziowych. Zadanie to zakładało m. in. odbudowę obwałowań i rewitalizację Kanału Raduni. W uzasadnieniu realizacji planowanego przedsięwzięcia wskazano, że inwestycja zapewni bezpieczeństwo dla gęsto zaludnionych i zurbanizowanych części Pruszcza Gdańskiego. Szacunkowe koszty tego zadania wynosiły 22.830 tys. zł², z czego 21.743 tys. zł przewidziano na realizację, a 1.087 tys. zł na dokumentację. Planowano pozyskanie środków z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 – 2013 (dalej: „POIŚ”).

Starostwo nie dokonywało analiz konieczności wykonania zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową z uwagi niewykonywanie do 2009 r. praw właścicielskich w stosunku do infrastruktury przeciwpowodziowej i w związku z tym do realizacji w I etapie Programu Żuławskiego nie zgłosiło żadnego zadania. Starosta wyjaśnił, że konieczność przebudowy Kanału Raduni została zgłoszona przez Prezydenta Miasta Gdańska, natomiast realizacja tego zadania została przekazana Staroście po jego ustaleniu jako właściwego do przejścia zarządu nad Kanałem na terenie Pruszcza Gdańskiego.

Zadanie dotyczące przebudowy Kanału Raduni w granicach Powiatu Gdańskiego zostało ujęte w I etapie Programu Żuławskiego na podstawie analizy mającej na celu optymalny wybór zadań, która uwzględniała m. in. kryteria dotyczące położenia w obrębie Żuław i ich bezpośredniego otoczenia, a także potrzeby realizacji zadania i prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi.

(dowód: akta kontroli str. 8-28, 45-54)

² Koszty zadania planowane w umowie o dofinansowanie ze środków unijnych wynosiły pierwotnie 28.326 tys. zł.

- 1.3 Program Żuławski – 2030 nie był aktualizowany w zakresie realizowanego przez Powiat Gdański zadania. Starosta wyjaśnił, że nie występował do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „RZGW”) o aktualizację Programu, natomiast w przypadku konieczności zwiększenia środków finansowych na realizację przebudowy Kanału Raduni występował o przyznanie tych środków do Ministerstwa Środowiska oraz NFOŚiGW i przekazywał informacje o powyższym do RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 8-27)

- 1.4 Starostwo uczestniczyło w procesie identyfikacji i oszacowania możliwych do realizacji zadań w II etapie Programu Żuławskiego – 2030, obejmującego lata 2014 – 2020, poprzez udział w spotkaniach organizowanych przez RZGW. W ramach prac nad Planem działań dla etapu II powyższego Programu Starosta Gdański przekazał informacje o stanie infrastruktury przeciwpowodziowej, na którą składał się wyłącznie Kanał Raduni na terenie Pruszcza Gdańskiego. Ponadto zgłosił RZGW jedno zadanie „Wykonanie dodatkowego zrzutu z Kanału Raduni (km 10+850) – poniżej Potoku Rotmanka do rzeki Raduni”, którego realizację, jak wyjaśnił, uznano za konieczną w opracowanej w 2008 r. Koncepcji Programowo – Przestrzennej.

W wyniku oceny dokonanej przez RZGW, zadanie zostało zarekomendowane do realizacji w obszarze problemowym „Zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego Gdańskiego Węzła Wodnego”. Planowane nakłady finansowe na realizację zadania wynosiły 10.000 tys. zł i pochodzić miały ze środków unijnych i budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 8-28, 55-81)

- 1.5 W obszarze dotyczącym ochrony przed powodzią Żuław Starostwo współpracowało z innymi podmiotami wyłącznie w zakresie realizacji Programu Żuławskiego – 2030.

W celu przygotowania projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Pruszcz Gdański” (dalej: „projekt”) Starosta Gdański 6 lipca 2009 r. zawarł z Dyrektorem RZGW umowę partnerską, której przedmiotem było m.in. ustalenie zasad ich współpracy przy wykonaniu dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o dofinansowanie i realizacji projektu po podpisaniu umowy o dofinansowanie. Ponadto, Starosta 11 grudnia 2009 r. zawarł umowę z pięcioma przedstawicielami partnerów³ realizującymi przedsięwzięcia inwestycyjne ujęte w Programie Żuławskim – 2030 m. in. w celu skutecznego złożenia wniosków o dofinansowanie.

W ramach współpracy, będącej przedmiotem powyższych umów, Starostwo w latach 2011 – 2015 przekazywało do RZGW, na jego prośbę, informacje dotyczące postępów w realizacji przebudowy Kanału Raduni, w tym stan realizacji, zaawansowanie rzeczowe i finansowe, przewidywany termin zakończenia prac oraz uczestniczyło w konferencjach organizowanych przez podmioty realizujące Program Żuławski – 2030. Tematyka spotkań dotyczyła m. in. aktualnego stanu bezpieczeństwa terenów nad Kanałem Raduni oraz inwestycji proponowanych w projekcie Planu zarządzania ryzykiem powodziowym i realizacji I Etapu Programu Żuławskiego – 2030.

(dowód: akta kontroli str. 8-27, 82-191)

³ Gmina Miasto Elbląg, RZGW, Skarb Państwa – Prezydent Miasta Gdańska, Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu.

1.6 Starosta wyjaśnił, że w procesie planowania zadań nie wystąpiły problemy mające wpływ na ujęcie inwestycji do realizacji w Programie Żuławskim – 2030.

(dowód: akta kontroli str. 8-27)

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie planowania zadań dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Starosta poprzez udział w pracach nad Programem Żuławskim – 2030 zapewnił wystarczający, w ocenie NIK, wkład w proces planowania zadań wpływających na zwiększenie stopnia bezpieczeństwa powodziowego na Żuławach.

2. Realizacja zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław

Opis stanu faktycznego

2.1 Rada Powiatu Gdańskiego Uchwałą Nr XXII/151/2012 z 29 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Pruszczu Gdańskim powołała Jednostkę Realizującą Projekt (dalej: „JRP”) „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap I Powiat Gdański”. Powołana Jednostka odpowiedzialna była m. in. za przygotowanie, realizację i monitorowanie projektu.

Zadanie zaplanowane w Programie Żuławskim – 2030 zostało zrealizowane na podstawie niżej wymienionych trzech umów⁴, w ramach których wykonano:

- a) nr 27/2012/p z 16 maja 2013 r. – przebudowę Kanału Raduni na terenie Pruszczu Gdańskiego – etap 1 od granicy Miasta Gdańska (km 9+815) do ul. Raciborskiego (km 11+573), polegającą m. in. na poszerzeniu kanału w ramach możliwości lokalizacyjnych i istniejących wydzieleń, umocnieniu brzegów kanału, remoncie przyczółków istniejącego mostu, uszczelnieniu skarpy odwodnej obwałowania matą bentonitową, podwyższeniu i poszerzeniu korony obwałowania, wykonaniu na koronie obwałowania nawierzchni przepuszczalnej z polbruków w krawężnikach granitowych i wykonaniu barierki na obu brzegach,
- b) nr 21/2014/p z 4 grudnia 2014 r. – przebudowę Kanału Raduni na terenie Pruszczu Gdańskiego – etap 2 od ul. Raciborskiego (km 11+573) do Al. Wojska Polskiego (km 12+811), polegającą m. in. na umocnieniu brzegów kanału, remoncie przyczółków istniejących mostów i kładek, wykonanie nowej barierki, umocnienie dna kanału przy wylotach większych kolektorów deszczowych,
- c) nr 16/2015/p z 20 listopada 2015 r. – remont dwóch kładek K4 i K5, remont zjazdów z mostu w ul. Batalionów Chłopskich, zejście z drogi technologicznej na wysokości ul. Przemysłowej oraz utwardzenie przy zakończeniu drogi technologicznej.

W związku z zakończeniem przebudowy kanału w ramach 1 etapu zadania, Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: „WINB”) 30 lipca 2014 r. wydał decyzję nr WIK.771.6.49.2014.WŻ, w której udzielił pozwolenia na użytkowanie przed zakończeniem wszystkich robót budowlanych następujących obiektów budowlanych: Kanału Raduni o długości 1.758 m i szerokości zmiennej od 9,0 m do 11,5 m oraz drogi technicznej

⁴ dot. robót budowlanych

z kostki betonowej o długości 1.758 m i szerokości 3,0 m zrealizowanych na odcinku od km 9+815 do km 12+811.

Pozostałe do wykonania prace w ramach 2 etapu obejmowały odbudowę Kanału Raduni na odcinku od km 11+573, tj. mostu w ciągu ul. Raciborskiego, do km 12+811, tj. kładka powyżej mostu w ciągu ul. Wojska Polskiego.

WINB pismem z 18 grudnia 2015 r. (nr WIK.771.5.280.2015.PW) poinformował Starostę o zakończonym postępowaniu w sprawie zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych dotyczących przebudowy Kanału Raduni, nie wnosząc sprzeciwu na podstawie art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁵ (dalej: „Prawo budowlane”).

Obiekty budowlane zrealizowane zostały na podstawie decyzji Wojewody Pomorskiego nr WI-II.7840.62.120.2012.MKH z dnia 13 kwietnia 2012 r., zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę dla inwestycji Przebudowa Kanału Raduni na terenie Pruszcza Gdańskiego⁶.

(dowód: akta kontroli str. 192-402)

- 2.2 W ramach realizacji I etapu Programu Żuławskiego – 2030 Starostwo nie realizowało innych dodatkowych zadań nieuwjętych pierwotnie w tym Programie.

(dowód: akta kontroli str. 8-28)

- 2.3 W Programie Żuławskim - 2030 w pkt 3.3 Horyzont czasowy Programu określono rozpoczęcie jego realizacji na 2010 r., a zakończenie na 2015 r. Dla Powiatu Gdańskiego terminy dotyczące projektu określono szczegółowo w Harmonogramie przygotowania, realizacji, złożenia wniosków i rozliczenia Projektów poszczególnych Beneficjentów na lata 2009 – 2014, w tym termin realizacji w okresie 2011 - 2013.

We wniosku o dofinansowanie zadania Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap I – Powiat Gdański w ramach działania 3.1. priorytetu III Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, złożonym w pierwotnej wersji w 2011 r., wskazano okres jego realizacji na lata 2010 – 2014, w tym etap budowy 2012 – 2014.

Roboty budowlane objęte wszystkimi trzema umowami zostały wykonane i odebrane w terminach w nich wskazanych (rozpoczęcie 24 maja 2013 r., zakończenie 21 grudnia 2015 r.)⁷. W trakcie odbioru robót wykonanych w ramach umowy nr 27/2012/p stwierdzono wady i usterki dotyczące niewłaściwego wyprofilowania połączenia drogi technologicznej z drogą dojazdową na most w km 10+040, które zostały zgodnie z § 7 pkt 8 tej umowy usunięte na koszt wykonawcy w terminie określonym w protokole odbioru robót z 30 lipca 2014 r.⁸ i odebrane 2 września 2014 r. przez inwestora bez uwag⁹.

Zgodnie z harmonogramem realizacji projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Powiat Gdański” (na odcinku od km 9+815 do km 11+573), stanowiącym załącznik nr 3 do umowy o dofinansowanie, zawartej pomiędzy Powiatem Gdański a Narodowym

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁶ Roboty budowlane objęte umową wymienioną w części III pkt 2 ppkt 2.1 lit. c zostały wykonane na podstawie zgłoszenia robót budowlanych z 11 sierpnia 2015 r. i 19 września 2015 r.

⁷ Okresy wykonania i odbiorów robót budowlanych w ramach poszczególnych umów, tj.: nr 27/2012/p: 24.05.2013 r. – 02.09.2014 r.; nr 21/2014/p: 9.12.2015 r. – 30.11.2015 r., nr 16/2015/p: 23.11.2015 r. - 21.12.2015 r.

⁸ Nr 7/210889/PBA/2013

⁹ Protokół nr 8/210889/PBA/2013 odbioru końcowego robót po usunięciu usterek.

Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „NFOŚiGW”) 19 lipca 2012 r. nr POIS.03.01.00-00-011/11-00 (dalej: „umowa o dofinansowanie”), termin zakończenia robót budowlanych zaplanowano na III kwartał 2014 r., a zakończenie projektu, obejmującego pomoc techniczną JRP i nadzór budowlany, na IV kwartał tego roku. Zgodnie z ostatecznym harmonogramem z 10 listopada 2015 r. zakończenie projektu przewidziano na IV kwartał 2015 r. Przesunięcie terminu zakończenia wynikało z realizacji następnego etapu zadania polegającego na przebudowie Kanału Raduni na odcinku od km 11+573 do km 12+811. Projekt zrealizowano zgodnie ze zmienionymi terminami. Realizacja tego etapu skutkowałą również wzrostem kosztów realizacji rozszerzonego zakresu rzeczowego zadania określonego w Programie Żuławskim – 2030 o 13.682 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 199-283, 403-405, 468-540, 912)

- 2.4 Do umowy o dofinansowanie zawarto dwa aneksy: z 29 listopada 2013 r. i 19 lutego 2015 r. Pierwszym z ww. aneksów zmieniono m. in. lokalizację i zakres projektu poprzez przebudowę Kanału Raduni – kolejny etap na odcinku od km 11+573 do km 12+811, drugim natomiast m. in. zmniejszono wartość zadania do jego faktycznej wysokości.

Planowany całkowity koszt realizacji dwóch etapów projektu określono na kwotę 36.555 tys. zł. Wysokość dofinansowania wynosiła nie więcej niż 31.068 tys. zł, tj. 85% wydatków kwalifikowalnych, ustalonych na 36.550 tys. zł.

Całkowity koszt realizacji projektu wyniósł 36.512 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne¹⁰ 36.492 tys. zł (roboty budowlane i gwarancje bankowe – 34.537 tys. zł, dokumentacja techniczna i studium wykonalności – 616 tys. zł, pomoc techniczna – 1.039 tys. zł, nadzór budowlany – 248 tys. zł oraz promocja – 52 tys. zł)¹¹ i niekwalifikowalne 20 tys. zł.

Środki finansowe przewidziane na realizację projektu w zmienionej umowie o dofinansowanie zostały wykorzystane w 99,8 %.

Na dzień 29 stycznia 2016 r. dofinansowanie ze środków POIS wyniosło 29.458 tys. zł. Na realizację zadania wykorzystano również środki z budżetu państwa w formie dotacji celowej w kwocie 5.348 tys. zł¹², przyznawane na podstawie porozumień zawieranych pomiędzy Wojewodą Pomorskim i Starostą Gdańskim¹³ oraz środki stanowiące wkład własny powiatu w wysokości 20 tys. zł.

Wniosek Beneficjenta o płatność końcową za okres od 18 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. na kwotę 1.560 tys. zł został złożony 29 stycznia 2016 r.

W wyniku realizacji projektu poprzez przebudowę Kanału Raduni osiągnięto cel, określony jako zwiększenie stopnia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego

¹⁰ Na dzień 29.01.2016 r., zgodnie z dokumentacją księgową

¹¹ Kontrola NIK nie obejmowała badania kwalifikowalności poniesionych wydatków.

¹² 25.01.2016 r. został złożony w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku wniosek o przekazanie środków w 2016 r. z budżetu państwa na finansowanie wydatków kwalifikowalnych ponoszonych na realizację projektu w kwocie 126 tys. zł.

¹³ Porozumienie z 19.10.2011 r., porozumienie z 12.03.2012 r. zmienione aneksem nr 1 z 18.04.2012 r., aneksem nr 2 z 10.07.2012 r. i aneksem nr 3 z 15.10.2012 r., aneksem nr 4 z 19.12.2012 r., porozumienie z 25.01.2013 r. zmienione aneksem nr 1 z 15.05.2013 r., aneksem nr 2 z 23.07.2013 r., aneksem nr 3 z 21.10.2013 r., aneksem nr 4 z 12.12.2013 r., porozumienie z 27.01.2014 r. zmienione aneksem nr 1 z 14.03.2014 r., aneksem nr 2 z 17.04.2014 r., aneksem nr 3 z 08.07.2014 r., aneksem nr 4 z 20.10.2014 r., aneksem nr 5 z 28.11.2014 r., aneksem nr 6 z 17.12.2014 r. oraz porozumienie z 17.02.2015 r. zmienione aneksem nr 1 z 27.04.2015 r., aneksem nr 2 z 21.07.2015 r., aneksem nr 3 z 15.10.2015 r. Porozumienie na 2016 r. do 29.01.2016 r. nie zostało zawarte.

Miasta Pruszcz Gdański, na którego oddziaływanie ma Kanał Raduni oraz w 100% następujące wskaźniki:

- a) produktu, tj. wybudowanie lub przebudowanie urządzeń służących gospodarowaniu wodami (2 szt., tj. po jednej w 2014 r. i 2015 r. w ramach każdego z dwóch etapów realizacji projektu) i 2,996 km długości wybudowanych, wyremontowanych lub przebudowanych wałów przeciwpowodziowych (1,758 km w 2014 r. oraz 1,238 km w 2015 r.),
- b) rezultatu, tj. 104.167 osób, w tym 58.817 osób w Gdańsku oraz 45.350 osób na terenie Żuław Gdańskich i 27.368 ha powierzchni terenów, w tym 26.328 ha terenów depresyjnych objętych ochroną przeciwpowodziową¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 138-163, 406-674)

- 2.5 Cel osiągnięty w wyniku realizacji przebudowy Kanału Raduni był zgodny z celem wskazanym w Programie Żuławskim – 2030, dotyczącym zwiększenia skuteczności ochrony przeciwpowodziowej wpływającej bezpośrednio na wzrost potencjału dla zrównoważonego rozwoju Żuław. Natomiast osiągnięte wskaźniki produktu i rezultatu określone w umowie o dofinansowanie¹⁵, opracowane na podstawie danych będących w posiadaniu Starostwa, odpowiadały zaproponowanym w Programie czterem wskaźnikom służącym monitorowaniu celu realizacji tego Programu – Przebudowa, odbudowa i budowa przeciwpowodziowych urządzeń technicznych¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 544-559, 668-676)

- 2.6 Zagrożeniem dla realizacji projektu był brak wystarczających środków na jego wykonanie w pełnym zakresie rzeczowym i wynikał z niedoszacowania kosztów na etapie planowania inwestycji, co skutkowało pierwotnym ograniczeniem zadania do realizacji jego 1 etapu na odcinku od km 9+815 do km 11+573. Ponadto podczas realizacji zadania wykonawca zaproponował wykorzystanie zamiennych elementów stalowych na ścianki szczelne, co spowodowało około czteromiesięczne opóźnienie rozpoczęcia prac budowlanych. Po uzyskaniu m. in. akceptacji projektanta Starostwo wyraziło zgodę na ich zastosowanie, a wykonawca w trakcie realizacji inwestycji nadrobił opóźnienie.

(dowód: akta kontroli str.8-27, 677-679)

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji zadań dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia jako prawidłową realizację zadania dotyczącego przebudowy Kanału Raduni na terenie Pruszcza Gdańskiego, w ramach Programu Żuławskiego – 2030. Osiągnięto zakładane cele i wskaźniki. Projekt został zrealizowany terminowo, zgodnie z przyjętymi w umowie o dofinansowanie harmonogramami. Powyższe przyczyniło się zwiększenia stopnia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

¹⁴ Według załącznika nr 5 Opis projektu do umowy o dofinansowanie Projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Powiat Gdański”.

¹⁵ Załącznik nr 8 Zestawienie wskaźników do monitorowania Projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Powiat Gdański”.

¹⁶ Liczba przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych urządzeń służących ochronie przed powodzią (szt.), długość przebudowanych, odbudowanych lub wybudowanych obwałowań (kilometry), powierzchnia terenów objętych ochroną przeciwpowodziową (hektary), liczba osób objęta ochroną przeciwpowodziową (liczba osób).

3. System kontroli zarządczej

3.1 Kontrola zarządcza w Starostwie funkcjonowała na podstawie Zarządzenia Starosty Gdańskiego nr 35/2014 z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla Starostwa Powiatowego w Pruszczu Gdańskim¹⁷.

Wprowadzony ww. Zarządzeniem system kontroli zarządczej w Starostwie stanowił zintegrowany zbiór procedur i wytycznych odnoszących się do wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania ich realizacji i dzielił się na następujące obszary: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena. Głównymi celami kontroli zarządczej było zapewnienie:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania jednostek,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 8-31, 680-770)

3.2 W okresie objętym badaniem przeprowadzono m. in. dwa zadania audytowe dotyczące przebudowy Kanału Raduni pn.:

- „Prowadzenie zamówień publicznych w latach 2012 – 2013”, obejmujące badanie dokumentacji przetargowej na realizację zadania inwestycyjnego, sporządzenie dokumentacji technicznej oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego. Audytor wewnętrzny w efekcie przeprowadzonego zadania stwierdził istnienie mechanizmów kontrolnych i ich przestrzeganie oraz wskazał, że występujące uchybienia nie spowodowały skutków finansowych lub wizerunkowych dla jednostki,
- „Ocena realizacji projektów UE w Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim”, w wyniku którego audytor stwierdził istnienie pisemnych procedur w zakresie kontroli zarządczej. Ponadto wskazał na nieprzestrzeganie obowiązujących regulacji w zakresie określania wartości przedmiotu postępowania w trybie zapytania ofertowego, wydając zalecenie ich przestrzegania.

(dowód: akta kontroli str. 8-27, 858-862)

3.3 Realizacja przebudowy Kanału Raduni była przedmiotem kontroli zewnętrznych przeprowadzonych przez:

- NFOŚiGW – kontrola ex-ante projektu SIWZ i projektu ogłoszenia dla postępowania pn. Przebudowa Kanału Raduni na terenie Pruszcza Gdańskiego Etap I, przeprowadzona w 2012 r. przed ogłoszeniem postępowania, w wyniku której stwierdzono naruszenia mogące skutkować nałożeniem korekt finansowych. Sformułowane zalecenia zostały przez Starostwo wykonane poprzez wprowadzenie zmian

¹⁷ Zarządzenia obowiązujące w okresie poprzedzającym wejście w życie ww. Zarządzenia: Zarządzenie nr 14/2011 Starosty Gdańskiego z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla Starostwa Powiatowego w Pruszczu Gdańskim oraz Zarządzenie nr 80/2010 z dnia 21.09.2010 r. Starosty Gdańskiego w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim.

w dokumentacji dla ww. postępowania o udzielenie zamówienia (pismo z 2 listopada 2012 r.),

- NFOŚiGW – dwie kontrole ex-post dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, realizowanych w ramach projektu, przeprowadzone w 2014 r. i 2015 r., w wyniku których nie stwierdzono naruszeń (pisma z 19 listopada 2014 r. i 22 grudnia 2015 r.),
- WINB – kontrola zakończonej budowy przeprowadzona 17 lipca 2014 r., w wyniku której stwierdzono, że wybudowane obiekty spełniają warunki umożliwiające ich użytkowanie i wydano decyzję pozwolenie na użytkowanie,
- NFOŚiGW – kontrola doraźna w trakcie realizacji projektu, przeprowadzona w okresie 27 – 31 lipca 2015 r., obejmująca m.in. badanie realizacji zakresu rzeczowego projektu, systemu finansowo – księgowego, prawidłowości kwalifikowania wydatków, systemu zarządzania projektem, dokumentów potwierdzających rozeznanie rynku dla wydatków poniesionych na podstawie umów, do których nie miała zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych¹⁸ oraz tryb przetargu z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny¹⁹ oraz działań promocyjnych i informacyjnych upowszechniających pomoc Unii Europejskiej. Kontrolujący na podstawie dokonanych czynności kontrolnych nie stwierdzili podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości, zaleceń pokontrolnych nie sformułowano (informacja pokontrolna z 31 lipca 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 8-27, 369-371, 863-911)

3.4 Wskaźniki planowane do osiągnięcia w wyniku realizacji przebudowy Kanału Raduni zostały określone w umowie o dofinansowanie. Monitorowanie osiągnięcia wskaźników produktu odbywało się poprzez przedkładanie comiesięcznych sprawozdań robót budowlanych przez Inspektora Nadzoru Inwestorskiego i dokonywanie odbiorów częściowych robót budowlanych wskazujących m. in. stopień ich zaawansowania.

Do NFOŚiGW Starostwo złożyło 21 wniosków o płatność, będących podstawowymi dokumentami sprawozdawczymi, za pomocą których realizowany był proces rozliczania projektu współfinansowanego ze środków unijnych. Wnioskowane przez Starostwo kwoty zostały przez NFOŚiGW wypłacone.

Ponadto Starostwo każdorazowo na prośbę RZGW przekazywało m. in. dane dotyczące stopnia zaawansowania inwestycji i zagrożeń w realizacji zadania, opisane w części III pkt 1 ppkt 1.5 wystąpienia.

Zgodnie z przyjętym systemem kontroli zarządczej, cele i zadania związane z realizacją projektu były ujmowane w rocznych Planach działalności Starostwa, na podstawie których po zakończeniu roku sporządzano sprawozdania. Przyjęte plany na lata 2012 – 2015 zawierały m. in. mierniki określające pożądany stopień realizacji celów w zakresie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, a także najważniejsze zadania służące ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 8-27, 138-191, 299-337, 468-510, 544-584)

¹⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164

¹⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

3.5 W ramach przyjętego systemu kontroli zarządczej identyfikacji i analizy ryzyka dokonywano raz w roku. Analizą obejmowane były poszczególne cele i zadania wykonywane przez JRP. W latach 2012 – 2013 sporządzano wykazy zadań wrażliwych zidentyfikowanych w JRP, w których określono czynniki ryzyka wraz z działaniami je ograniczającymi w ramach zadań – realizacja projektu i sprawozdawczość. W latach 2014 – 2015 sporządzano natomiast rejestry ryzyka dla projektu, zawierające zidentyfikowane ryzyka wraz z oszacowaniem skutku i prawdopodobieństwa ich wystąpienia, właścicieli ryzyk, funkcjonujące mechanizmy kontrolne, a także wykaz działań podejmowanych w celu minimalizacji potencjalnych negatywnych skutków ich wystąpienia.

Zidentyfikowane ryzyka, których właścicielem był Naczelnik JRP, dotyczyły m. in. utraty środków z dofinansowania, podpisania umowy z nieuczciwym wykonawcą, wykonania robót budowlanych niezgodnie z dokumentacją techniczną i sztuką budowlaną, wystąpienia szkody lub utraty majątku. W celu minimalizacji ryzyk określono działania polegające m. in. na konsultacjach z Instytucją Wdrażającą, uczestnictwie pracowników w szkoleniach, bieżącej kontroli zgodności wykonywania robót z harmonogramem i kontroli inspektora nadzoru inwestorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 8-39, 771-857)

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie systemu kontroli zarządczej w obszarach planowania i realizacji przebudowy Kanału Raduni nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w Starostwie właściwie zorganizowano system kontroli zarządczej w odniesieniu do realizacji przebudowy Kanału Radni. Przyjęte mechanizmy monitorowania realizacji zadania przewidzianego w Programie umożliwiły dokonywanie systematycznej analizy podejmowanych działań oraz ocenę ich efektów. Funkcjonujące mechanizmy kontrolne były efektywne i adekwatne do zidentyfikowanych ryzyk dotyczących realizacji zadania.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

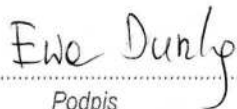
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

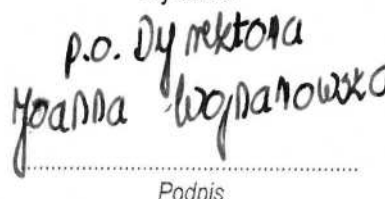
Gdańsk, dnia 15 lutego 2016 r.

Kontrolerzy
Ewa Duszka
Starszy inspektor k. p.

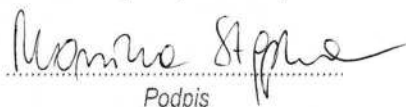

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

p.o. Dyrektora

.....
Podpis

Monika Stępka
Starszy inspektor k. p.


.....
Podpis