



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.015.05.2015
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. Monika Stęпка, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 98860 z dnia 24 listopada 2015 r. 2. Ewa Duszka, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 98861 z dnia 24 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska, ul. Żaglowa 11, 80-560 Gdańsk (dalej: „DRMG”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Bartosiewicz, Dyrektor DRMG (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

DRMG w latach 2011-2014 zrealizowała – w ramach programu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)” – zadanie pn. „Przebudowa Kanału Raduni na terenie Miasta Gdańska”. Wykonanie tego projektu przyczyniło się do zwiększenia stopnia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego części Miasta Gdańska (dalej: „Miasto”) położonej poniżej Kanału Raduni, w szczególności poprzez uszczelnienie i umocnienie obwałowań. Inwestycję zrealizowano terminowo, zgodnie z przyjętymi harmonogramami.

Zorganizowany w DRMG system kontroli zarządczej zapewnił prawidłową realizację powyższego projektu. W trakcie wykonywania zadania podejmowano działania mające na celu zminimalizowanie zidentyfikowanych na etapie jego przygotowania zagrożeń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław

Opis stanu faktycznego

- 1.1 W programie „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”, zwanym dalej „Programem Żuławskim – 2030”, zatwierdzonym przez Ministra Środowiska w maju 2010 r., zostało zaplanowane jedno zadanie do realizacji przez Miasto, dotyczące przebudowy Kanału Raduni na terenie Miasta zapewniającej swobodny spływ lodów, wód roztopowych i wód powodziowych. Projekt zakładał m.in. budowę umocnień brzegowych lewego i prawego brzegu Kanału, przebudowę wału

Kanału z budową drogi eksploatacyjnej, gospodarkę zielenią i przebudowę kładek dla pieszych¹.

W uzasadnieniu realizacji planowanego przedsięwzięcia wskazano, że inwestycja zapewni bezpieczeństwo dla gęsto zaludnionych i zurbanizowanych części Miasta. Planowane koszty tego zadania wynosiły 154.560 tys. zł (współfinansowanie ze środków budżetu Unii Europejskiej).

Dyrektor DRMG powołał zarządzeniem Nr 18/10² z dnia 17 listopada 2010 r. Zespół Realizujący Projekt „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap I Miasto Gdańsk”, który był odpowiedzialny za przygotowanie, organizację i monitorowanie jego realizacji na płaszczyźnie technicznej, finansowej i prawno-organizacyjnej.

Powyższe zadanie zostało wykonane na podstawie sześciu umów³ zawartych z wykonawcami:

- a) z 4 sierpnia 2011 r.⁴, w ramach której wykonano przebudowę Kanału Raduni na terenie Miasta od istniejących zrzutów do Oplywu Motławy do granicy Miasta, z wyłączeniem odcinków na mosty drogowe, polegającą m.in. na poszerzeniu Kanału w ramach możliwości lokalizacyjnych i istniejących wydzielań, na wykonaniu po obu brzegach umocnień pionowych o łącznej długości 13,48 km, uszczelnieniu skarpy odwodnej obwałowania matą bentonitową – 15,97 m², podwyższeniu i poszerzeniu korony obwałowania, wykonaniu na koronie obwałowania nawierzchni przepuszczalnej z polbruk, wykonaniu barier ochronnych na obu brzegach o łącznej długości 12,96 km, remoncie istniejących schodów, przebudowie albo remoncie 10 kładek dla pieszych,
- b) z 9 września 2013 r.⁵, w ramach której wykonano kleszcze na stalowej ścianie szczelnej o łącznej długości 260,8 mb, 240 mb barier ochronnych oraz nawierzchni drogi technologicznej m.in. z kostki brukowej betonowej (801 m²) przy 12 mostach nieobjętych umową wskazaną w części III pkt 1 ppkt 1.1 lit. a wystąpienia,
- c) z 1 czerwca 2012 r.⁶, w ramach której wycięto 2,1 tys. mb ścianki szczelnej GZ4 na dnie Kanału,
- d) z 2 kwietnia 2013 r.⁷, w ramach której usunięto kolizję kabli elektrycznych w rejonie ul. Starogardzkiej,
- e) z 10 stycznia 2014 r.⁸, w ramach której dokonano rozbiórki betonu zalegającego w dnie Kanału na odcinku od mostu w ul. Trakt Świętego Wojciecha 370 do granicy Miasta,
- f) z 2 czerwca 2014 r.⁹, w ramach której wymieniono 332 szt. przewodów odprowadzających wodę z drenażu do Kanału Raduni.

¹ Zgodnie z projektem budowlanym opracowanym dla inwestycji: Przebudowa Kanału Raduni na terenie Miasta Gdańska teoretyczna przepustowość Kanału przy ustalonym ruchu wody na poszczególnych odcinkach wynosiła od 13,00 m³/s do 20,00 m³/s przy rzeczywistych dopływach wód ze zlewni wynoszących nawet 70,00 m³/s dla deszczu o prawdopodobieństwie p=10%. Na wysokości ul. Armii Krajowej Kanał Raduni wchodzi w syfon pod torami PKP o maksymalnym wydatku 11 m³/s. Do odprowadzenia wód z Kanału Raduni poza syfonem pod torami PKP (km2+100) służą 3 zrzuty: w km 2+685 do Oplywu Motławy w wydatku 12,0 m³/s, w km 2+694 do Oplywu Motławy o wydatku 6,20 m³/s, w km 9+970 do rzeki Raduni o wydatku 13,0 m³/s.

² Zmieniane zarządzeniami: Nr 15/11 z 26.07.2011 r.; Nr 19/11 z 30.09.2011 r. i Nr 6/12 z 16.03.2012 r.

³ dot. robót budowlanych

⁴ Nr I/POE/005/338/2011.

⁵ Nr I/PN/021/215/2013.

⁶ Nr I/PU/038/180/2012.

⁷ Nr I/PU/023/119/2013.

⁸ Nr I/ZW/001/51/2014.

⁹ Nr I/PU/061/193/2014.

Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: „WINB”) 3 marca 2014 r. wydał decyzję nr WIK.771.6.14.2014.WŻ, w której udzielił pozwolenia na użytkowanie Kanału Raduni o szerokości zmiennej od 8,0 m do 10,3 m wraz infrastrukturą techniczną (umocnieniem z grodzic stalowych z drogą technologiczną oraz robotami wykończeniowymi) i 10 kładek dla pieszych. Obiekty budowlane zrealizowane zostały na podstawie decyzji Wojewody Pomorskiego nr WI.II/IR/7111/542-10/511/10 z 14 grudnia 2010 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, rozbiórkę i wykonanie robót budowlanych, która została zmieniona decyzją nr WI-II.7840.225.253.2013.IR z 1 lipca 2013 r. zatwierdzającą projekt budowlany zamienny i udzielającą pozwolenia na budowę dla inwestycji „Uzupełnienia oczepów i okładzin na stalowej ścianie szczelnej oraz uzupełnienia drogi technologicznej przy mostach – wyłączonych z projektu pierwotnego”.

(dowód: akta kontroli str. 7-130, 627-689)

- 1.2 DRMG nie realizowała innych zadań w ramach I etapu Programu Żuławskiego – 2030.

(dowód: akta kontroli str. 123-128, 627-689)

- 1.3 W Programie Żuławskim – 2030 (I etap) w pkt 3.3 Horyzont czasowy Programu określono rozpoczęcie jego realizacji na 2010 r., a zakończenie na 2015 r. Dla Miasta terminy dotyczące projektu określono szczegółowo w Harmonogramie przygotowania, realizacji, złożenia wniosków i rozliczenia Projektów poszczególnych Beneficjentów na lata 2009-2015, w tym termin realizacji na lata 2010-2014.

Roboty budowlane ujęte we wszystkich sześciu umowach zostały wykonane w terminach w nich określonych (od 17 sierpnia 2011 r. do 26 czerwca 2014 r.)¹⁰.

Zgodnie z harmonogramem realizacji projektu "Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Miasto Gdańsk", stanowiącym załącznik nr 3 do umowy o dofinansowanie zawartej pomiędzy Miastem a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „NFOŚiGW”) 20 lipca 2011 r. nr POIS.03.01.00-00-002/11-00 (dalej: „umowa o dofinansowanie”), termin zakończenia zadania obejmującego m.in. roboty budowlane przewidziano na IV kwartał 2013 r., natomiast termin zakończenia projektu w zakresie pomocy technicznej – na I kwartał 2014 r. Zmieniony harmonogram realizacji projektu przewidywał zakończenie robót budowlanych w I kwartale 2014 r., co wynikało z terminu określonego w umowie z 4 sierpnia 2011 r. z wykonawcą przebudowy Kanału Raduni. Zakończenie w zakresie promocji i pomocy technicznej przewidziano w III kwartale 2014r., w związku z koniecznością ostatecznego rozliczenia projektu¹¹.

Projekt zrealizowano zgodnie z terminami określonymi w Programie Żuławskim – 2030 i zmienionym harmonogramie w umowie o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 39-97, 129-324)

¹⁰ Okresy wykonania robót budowlanych w ramach poszczególnych umów, tj.: I/POE/005/338/2001: 17.08.2011 r. – 04.03.2014 r.; I/ZW/001/51/2014: 11.01.2014 r. – 31.01.2014 r.; I/PU/038/180/2012: 01.06.2012 – 01.10.2012 r.; I/PU/023/119/2013: 22.04.2013 – 10.05.2013 r.; I/PN/021/215/2013: 16.09.2013 r. – 25.11.2013 r.; I/PU/061/193/2014: 02.06.2014r. – 26.06.2014 r.

¹¹ NFOŚiGW dodatkowo uznał za kwalifikowalne wydatki poniesione z tytułu realizacji prac budowlanych objętych trzema umowami opisanymi w części III pkt 1 ppkt 1.1 lit. b-d wystąpienia.

- 1.4 Do umowy o dofinansowanie zawarto sześć aneksów: 28 marca 2012 r., 22 marca i 11 września 2013 r., 27 czerwca i 4 września 2014 r. oraz 4 maja 2015 r., którymi zmieniano m.in. wartość projektu, co było związane przede wszystkim z wysokością wydatków na roboty budowlane. W aneksie z 4 września 2014 r. zwiększono wartość projektu o 843 tys. zł w związku z uznaniem przez NFOŚiGW dodatkowo za kwalifikowalne kosztów robót budowlanych wykonanych na podstawie trzech umów z wykonawcami opisanych w części III pkt 1 ppkt 1.1 lit. b-d wystąpienia.

Planowany całkowity koszt realizacji projektu określono na kwotę 137.139 tys. zł. Wysokość dofinansowania wynosiła nie więcej niż 116.469 tys. zł, tj. 85% wydatków kwalifikowalnych ustalonych na 137.023 tys. zł.

Zgodnie z ww. umową kwalifikowalne były koszty poniesione w związku z realizacją umów na wykonanie robót budowlanych wymienionych w części III pkt 1 ppkt 1.1 lit. a-d wystąpienia na łączną kwotę 134.579 tys. zł, a także koszty dokumentacji technicznej – 1.028 tys. zł, studium wykonalności – 122 tys. zł, pomocy technicznej JRP – 1.241 tys. zł oraz promocji – 52 tys. zł.

Pozostałe dwie umowy dotyczące robót budowlanych wymienione w części III pkt 1 ppkt 1.1 lit. e i f wystąpienia na łączną kwotę 194 tys. zł sfinansowane zostały ze środków Miasta.

Wniosek Miasta o płatność końcową za okres od 1 września 2014 r. do 23 września 2014 r. został zatwierdzony przez NFOŚiGW 9 grudnia 2014 r.

W wyniku realizacji projektu – przebudowy Kanału Raduni osiągnięto cel, określony jako zwiększenie stopnia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego części Miasta skupionej poniżej Kanału Raduni oraz w 100% następujące wskaźniki:

- a) produktu, tj. wybudowanie lub przebudowanie urządzeń służących gospodarowaniu wodami (1 szt.) i 13,48 km długości obwałowań budowanych lub modernizowanych¹²,
- b) rezultatu, tj. 58.717 osób objętych ochroną przeciwpowodziową, oszacowany na podstawie ilości osób na stałe zamieszkujących tereny potencjalnie zalewane, osób pracujących oraz turystów przebywających na tych terenach i 970 ha powierzchni terenów objętych ochroną przeciwpowodziową, stanowiącej powierzchnię Polderu Orunia (896 ha) oraz część polderu Orunia między ulicą Trakt Św. Wojciecha, a torami PKP (74 ha).

Środki finansowe przewidziane na realizację projektu w umowie o dofinansowanie (po zmianach) zostały wykorzystane w 100%.

Całkowity koszt realizacji zadania wyniósł 137.442 tys. zł¹³, w tym wydatki kwalifikowalne 137.023 tys. zł¹⁴. Dofinansowanie ze środków POiŚ wyniosło 116.469 tys. zł. Na realizację zadania wykorzystano również środki z budżetu państwa w formie dotacji celowej w kwocie 20.060 tys. zł, przyznawane na podstawie porozumień zawieranych pomiędzy Wojewodą Pomorskim

¹² Protokół z 12 marca 2014 r. w sprawie odbioru robót niekubaturowych.

¹³ Różnica pomiędzy całkowitym planowanym i zrealizowanym kosztem zadania wynikała m.in. z realizacji robót budowlanych nieobjętych umową o dofinansowanie z POiŚ.

¹⁴ Kontrola NIK nie obejmowała badania kwalifikowalności poniesionych wydatków.

i Miastem¹⁵ oraz środki stanowiące wkład własny Miasta w wysokości 912 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 198-403, 625-626)

- 1.5 Cel osiągnięty w wyniku realizacji przebudowy Kanału Raduni był zgodny z celem wskazanym w Programie Żuławskim – 2030, tj. zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej wpływającej bezpośrednio na wzrost potencjału dla zrównoważonego rozwoju Żuław. Natomiast osiągnięte wskaźniki produktu i rezultatu określone w umowie o dofinansowanie¹⁶, opracowane na podstawie danych będących głównie w posiadaniu Miasta, odpowiadały zaproponowanym w Programie czterem wskaźnikom służącym monitorowaniu celu realizacji tego Programu – Przebudowa, odbudowa i budowa przeciwpowodziowych urządzeń technicznych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 98-101, 131-132, 325-352)

- 1.6 Podczas realizacji zadania, jak wyjaśnił Dyrektor DRMG, nie wystąpiły żadne problemy mające wpływ na realizację projektu.

(dowód: akta kontroli str. 123-127, 337)

W działalności DRMG w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

2. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

- 2.1 Kontrola zarządcza w DRMG funkcjonowała na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Gdańska nr 1930/12 z dnia 17.12.2012 r.¹⁸ oraz zarządzenia Dyrektora DRMG nr 22/11 z dnia 30.12.2011 r.

Na system kontroli zarządczej składały się: samokontrola oraz kontrole funkcjonalna, finansowa, instytucjonalna i audyt wewnętrzny. Głównymi celami kontroli zarządczej były:

- zachowanie zgodności działań z przepisami prawa i procedurami,
- zapewnienie skuteczności i efektywności działań,
- wykorzystywanie posiadanych zasobów w sposób oszczędny i optymalny,
- przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania,
- monitorowanie pełnego i skutecznego przepływu informacji,

¹⁵ Porozumienie z 30.09.2011, porozumienie z 11.01.2012 r. zmienione aneksem nr 1 z 18.04.2012 r., aneksem nr 2 z 02.07.2012 r. i aneksem nr 3 z 15.10.2012 r., porozumienie z 31.01.2013 r. zmienione aneksem nr 1 z 17.04.2013 r., aneksem nr 2 z 16.07.2013 r., oraz porozumienie z 24.02.2014 r. zmienione aneksem nr 1 z 31.07.2014 r. i aneksem nr 2 z 31.10.2014 r.

¹⁶ Załącznik nr 8 Zestawienie wskaźników do monitorowania Projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Miasto Gdańsk”.

¹⁷ 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).

¹⁸ W okresie od 22 października 2010 r. do 16 grudnia 2012 r. obowiązywało zarządzenie nr 1572/10 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 22 października 2010 roku w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Gdańsku i jednostkach organizacyjnych Miasta.

- identyfikowanie i monitorowanie ryzyk związanych z realizacją zadań.

Ponadto w ramach realizacji projektu badanego przez NIK stosowano m.in. następujące procedury:

- procedurę dotyczącą realizacji projektów dofinansowanych ze środków europejskich w Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska, wprowadzoną zarządzeniem nr 14/12 z dnia 26.11.2012 r. Dyrektora DRMG,
- procedurę weryfikacji, czy roboty, usługi i/lub dostawy, za które jest dokonywana płatność, zostały rzeczywiście wykonane zgodnie z zawartą umową dla projektu: „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – etap I – Miasto Gdańsk (Przebudowa Kanału Raduni na terenie Miasta Gdańska)”, wprowadzona zarządzeniem nr 2/13 Dyrektora DRMG z dnia 24.01.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 429-472)

- 2.2 W okresie objętym badaniem w DRMG przeprowadzono jedno zadanie audytowe¹⁹ pn. „Organizacja i postępowanie na etapie wyboru wykonawcy zadań projektowych, także poza przepisami ustawy”, obejmujące m.in. przebudowę Kanału Raduni. Audytor wewnętrzny w sprawozdaniu Na/06/2010 z 5 października 2010 r. wskazał m.in., że postępowania przetargowe w sprawie wyłaniania wykonawców prac projektowych były zgodne z prawem, a stosowane procedury skuteczne i bezpieczne.

Zarządzeniem nr 5/12 z dnia 16.03.2012 r. Dyrektor DRMG określił cel, uprawnienia i zakres działania audytu wewnętrznego w DRMG. Zarządzenie to zostało zmienione zarządzeniem 22/13 Dyrektora DRMG z dnia 30.12.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 473-491)

- 2.3 Realizacja zadania pn. „Przebudowa Kanału Raduni na terenie Miasta Gdańska” była przedmiotem kontroli zewnętrznych przeprowadzonych przez:
- Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – kontrola uprzednia przeprowadzonego w trybie przetargu ograniczonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie zadania pn.: „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław etap I – Miasto Gdańsk (przebudowa Kanału Raduni na terenie Miasta Gdańska)” w wyniku, której nie stwierdzono naruszeń (informacja z 21 lipca 2011 r.),
 - WINB – kontrola robót budowlanych budowy obiektu budowlanego przeprowadzona 24 i 28 maja 2012 r., w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości. Stwierdzono uchybienie, w związku z którym wydano zalecenie uzupełnienia w dzienniku budowy wpisu geodety o nr uprawnień, jakie posiada (protokół kontroli Nr WIK.7740.1.10.2012.WŻ z 28 maja 2012 r.)²⁰,
 - WINB – kontrola robót budowlanych budowy obiektu budowlanego przeprowadzona 22 maja 2013 r., w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień (protokół kontroli Nr WIK.7740.1.7.2013.RW z 22 maja 2013 r.),
 - NFOŚiGW – kontrola planowa w trakcie realizacji projektu przeprowadzona w okresie 18-22 listopada 2013 r., obejmująca badanie m. in. rzeczowego zrealizowania elementów wchodzących w zakres zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, dokumentów potwierdzających rozeznanie rynku dla wydatków poniesionych na podstawie umów, do których nie miała zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień

¹⁹ Zadanie audytowe obejmowało m.in. dwa postępowania dotyczące przebudowy Kanału Raduni (opracowanie wniosku o dofinansowanie wraz ze studium wykonalności oraz kompletna dokumentacja projektowa).

²⁰ W dniu 21 stycznia 2016 r. pod wpisem geodety w dzienniku budowy widniał nr jego uprawnień.

publicznych²¹ (dalej: „PZP”) oraz tryb przetargu z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny²² (dalej: „Kc”), systemu finansowo-księgowego, systemu zarządzania projektem oraz działań promocyjnych i informacyjnych upowszechniających pomoc Unii Europejskiej. Wydane zalecenia dotyczyły przeprowadzenia ponownej oceny prawidłowości kwalifikowania wydatku, w wysokości 8 tys. zł, poniesionego na podstawie umowy z wykonawcą projektu organizacji ruchu w związku z niedokonaniem przez DRMG rozeznania rynku, a także dostosowania zapisów w procedurze zawierania umów o wartości poniżej 14 tys. euro w zakresie obowiązku posiadania ofert (informacja pokontrolna z 9 grudnia 2013 r.). Zalecenia zostały wykonane poprzez zmniejszenie kwoty refundacji o 6,8 tys. zł oraz zmianę procedury zarządzaniem Nr 1/14 Dyrektora DRMG z dnia 18 marca 2014 r.,

- WINB – kontrola zakończonej budowy przeprowadzona w dniach 25 i 26 lutego 2014 r., w wyniku której stwierdzono, że roboty budowlane wykonano w pełnym zakresie objętym projektem budowlanym ze zmianami zakwalifikowanymi przez projektantów jako zmiany nieistotne i wydano decyzję pozwolenie na użytkowanie,
- NFOŚiGW – kontrola doraźna na zakończenie projektu przeprowadzona w okresie 20-24 października 2014 r., obejmująca m.in. badanie rzeczowego zrealizowania elementów wchodzących w zakres zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, dokumentów potwierdzających rozeznanie rynku dla wydatków poniesionych na podstawie umów, do których nie miała zastosowania ustawa PZP oraz tryb przetargu z Kc, systemu finansowo-księgowego, systemu zarządzania projektem oraz działań promocyjnych i informacyjnych upowszechniających pomoc Unii Europejskiej oraz badanie prawidłowości kwalifikowania wydatków. Kontrolujący nie stwierdzili wystąpienia nieprawidłowości, zaleceń pokontrolnych nie sformułowano (informacja pokontrolna z 13 listopada 2014 r.),
- NFOŚiGW – pięć kontroli procedur zawierania umów w ramach projektu objętego dofinansowaniem ze środków unijnych w zakresie opracowania dokumentacji projektowej oraz wszystkich robót budowlanych, w wyniku których nie stwierdzono naruszeń (pisma z 01.02.2012 r., 11.07, 14.07, 31.10 oraz 08.12.2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 98-101, 358-361, 492-567, 568-572)

2.4 Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „RZGW w Gdańsku”) nie określił – jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta – sposobu monitorowania realizacji celów i zadań Programu Żuławskiego.

Wskaźniki planowane do osiągnięcia w wyniku realizacji przebudowy Kanału Raduni zostały określone w umowie o dofinansowanie²³. DRMG przekazywała do Urzędu Miejskiego w Gdańsku dokumenty finansowo-księgowe i rozliczeniowe niezbędne do złożenia wniosków o płatność. Monitorowanie osiągnięcia wskaźników produktu odbywało się poprzez dokonanie pomiarów geodezyjnych.

Do NFOŚiGW zostało złożonych 26 wniosków o płatność, będących podstawowymi dokumentami sprawozdawczymi, za pomocą których

²¹ Dz. U. z 2015, poz. 2164.

²² Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

²³ Załącznik nr 8 Zestawienie wskaźników do monitorowania Projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – Etap I – Miasto Gdańsk”.

realizowany był proces rozliczania projektu współfinansowanego ze środków unijnych. Wszystkie wnioski zostały przez NFOŚiGW zaakceptowane.

Ponadto z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta wynika, że każdorazowo na prośbę RZGW od 2010 do 2014 roku przekazywano dane dotyczące stopnia realizacji zadania i celów m.in. uzyskania decyzji środowiskowej, dat opracowania studium wykonalności, złożenia wniosku o dofinansowanie, podpisania umowy o dofinansowanie z NFOŚiGW, przebiegu robót budowlanych oraz wartości zadania.

(dowód: akta kontroli str. 112, 122, 198, 232, 303, 313, 568-572, 627-633, 658-689)

2.5 Dla badanego zadania DRMG na etapie przygotowania projektu do realizacji sporządziła analizę ryzyka, w której określiła następujące rodzaje zagrożeń oraz ich skalę:

- duże zagrożenie powodzią terenów przyległych w trakcie prowadzonych robót,
- średnie zagrożenie spowodowane opadami deszczu i spływem wód dla materiałów i sprzętu zgromadzonego w kanale,
- małe zagrożenie zabezpieczenia terminowych dostaw materiałów (stal i cegła),
- małe zagrożenia utraty dofinansowania,
- małe zagrożenie zmiany przepisów prawnych mających istotny wpływ na realizację zadania.

W ww. analizie określono również działania mające na celu zminimalizowanie występujących zagrożeń:

- dobór właściwej technologii – pogrążenie ścianki szczelnej przed usunięciem istniejącego umocnienia, dyżury, współpracę Wykonawcy z Gdańskimi Melioracjami Sp. z o.o.,
- stosowanie zabezpieczenia materiałów zgromadzonych w kanale przez zniszczeniem oraz plan ewakuacji,
- podpisanie przez wykonawcę umów na dostawy potrzebnych materiałów bezpośrednio po podpisaniu umowy na realizację robót,
- prowadzenie przez DRMG projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i podpisanymi umowami.

Zastępca Dyrektora DRMG ds. Planowania i Przygotowania Inwestycji i Projektów UE wyjaśniła, że monitoring występującego ryzyka był prowadzony na bieżąco poprzez cotygodniowe narady na budowie z udziałem pracowników DRMG i wykonawcy, program zapewnienia jakości sporządzony przez wykonawcę, plan dyżurów ludzi i sprzętu ustalony przez wykonawcę na wypadek wystąpienia opadów deszczu, współpracę z jednostkami Miasta odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo przeciwpowodziowe.

(dowód: akta kontroli str. 568-624)

W działalności DRMG w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, w DRMG właściwie zorganizowano system kontroli zarządczej w odniesieniu do zadania dotyczącego przebudowy Kanału Raduni. Przyjęty system zapewnił prawidłową realizację projektu. Podejmowano również działania mające na celu zminimalizowanie zidentyfikowanych zagrożeń na etapie przygotowania zadania.

3. Planowanie zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław

Opis stanu faktycznego

3.1 W Mieście w latach 2000-2015 opracowywano następujące programy i koncepcje w celu ochrony przeciwpowodziowej Żuław, dotyczące części Żuław położonych w granicach Miasta, obejmujących swoim zakresem zlewnię Kanału Raduni:

- Program inwestycyjny zabezpieczenie przeciwpowodziowe Miasta Gdańska od wód ze zlewni Kanału Raduni (opracowanie sporządzone przez Gdańskie Melioracje Sp. z o.o.),
- Przebudowa prawego wału przeciwpowodziowego Optywu Motławy na odcinku od ul. Elbląskiej do ul. Zawodników, koszt opracowania 26 tys. zł,
- Koncepcja modernizacji układów odwadniających na polderach depresyjnych Olszynka i Rudniki w nawiązaniu do zmian zagospodarowania terenu²⁴, (opracowanie sporządzone przez Gdańskie Melioracje Sp. z o.o.),
- Budowa zrzutów z Kanału Raduni na terenie Miasta Gdańska do rzeki Motławy przez Polder Orunia oraz zbiornika przypolderowego przy ul. Mysiej, koszt opracowania 275 tys. zł.

Program inwestycyjny zabezpieczenie przeciwpowodziowe Miasta Gdańska od wód ze zlewni Kanału Raduni został częściowo zrealizowany poprzez m. in. przebudowę Kanału Raduni, a także budowę dwóch zrzutów²⁵ i 16 zbiorników retencyjnych. Ponadto część zadań²⁶ ujętych w ww. opracowaniach została zaproponowana do realizacji w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach Programu Żuławskiego – 2030 – Etap II. Celem tych zadań była ochrona przeciwpowodziowa oraz melioracje i odprowadzenie wód z terenów zurbanizowanych.

Opracowania powyższe zostały sfinansowane z budżetu inwestycyjnego Miasta albo opracowane staraniem miejskiej spółki Gdańskie Melioracje Sp. z o.o., będącej eksploatatorem miejskiej infrastruktury przeciwpowodziowej i odwodnieniowej.

(dowód: akta kontroli str. 627-657)

3.2 Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że w trakcie opracowywania Programu Żuławskiego – 2030 Miasto zgłosiło do niego pięć zadań inwestycyjnych²⁷, spośród których do realizacji, po uzgodnieniu z RZGW, zostało wytypowane, ze względu na podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa przeciwpowodziowego Miasta, jedno zadanie dotyczące przebudowy Kanału Raduni.

(dowód: akta kontroli str. 627-657)

3.3 Program Żuławski – 2030 nie był aktualizowany w zakresie zadań realizowanych przez Miasto. Ponadto z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta wynika, że nie zgłaszano do RZGW potrzeby zmiany ww. Programu.

(dowód: akta kontroli str. 627-657)

²⁴ obszary rolnicze-obszary zurbanizowane

²⁵ Zrzut nr 1 do Optywu Motławy i zrzut nr 3 do rzeki Raduni w Świętym Wojciechu.

²⁶ Opisano w części III pkt 3 ppkt 3.4 wystąpienia.

²⁷ Kanał Raduni: obwałowanie prawostronne km 2+500 – 10+300 (53,08 mln zł), lewy brzeg km 2+500 – 10+300 (3,25 mln); poldery depresyjne: Polder „Olszynka” – modernizacja polderu z dostosowaniem do nowych funkcji (5,6 mln zł), Polder „Rudniki” – modernizacja polderu z dostosowaniem do nowych funkcji (5,6 mln zł); wały przeciwpowodziowe: Optyw Motławy – odcinek od ul. Zawodników do ujścia Kanału Rudnickiego (3 mln zł).

3.4 Miasto uczestniczyło w procesie identyfikacji i oszacowania możliwych do realizacji zadań w II etapie Programu Żuławskiego – 2030 poprzez zgłoszenie następujących sześciu zadań:

- budowa prawego wału Optywu Motławy (szacunkowy koszt – 2 mln zł),
- przebudowa układu odwodnieniowego polderu Rudniki (szacunkowy koszt – 25 mln zł),
- przebudowa pompowni polderu Płonia (szacunkowy koszt – 6 mln zł),
- przebudowa układu odwodnieniowego polderu Olszynka (szacunkowy koszt – 20 mln zł),
- przebudowa układu odwodnieniowego na Wyspie Sobieszewskiej (szacunkowy koszt – 17 mln zł),
- budowa zrzutu z kanału Raduni do rzeki Motławy (szacunkowy koszt – 30 mln zł),

z których cztery pierwsze zaproponowane zostały przez Miasto do realizacji także w I etapie Programu Żuławskiego – 2030, a pozostałe dwa zgłoszono ze względu na pilność ich wykonania.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że Miasto nie uczestniczyło w wyborze zadań do realizacji w II etapie. Odpowiednie analizy przeprowadziło RZGW, które rekomendowało do realizacji dwa zadania, tzn. budowę prawego wału Optywu Motławy oraz budowę zrzutu z Kanału Raduni do rzeki Motławy.

(dowód: akta kontroli str. 627-657)

3.5 Miasto współpracowało z RZGW w Gdańsku w zakresie ochrony przed powodzią Żuław w szczególności – jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta – odnośnie realizacji etapu I Programu Żuławskiego – 2030, poprzez przekazywanie do RZGW informacji dotyczących stopnia realizacji zadania i jego celów.

Przedstawiciele Miasta uczestniczyli również w szeregu konferencji i spotkań roboczych, organizowanych przez RZGW oraz innych beneficjentów projektów etapu I Programu Żuławskiego – 2030, a także szkoleń organizowanych przez NFOŚiGW. Konferencje i spotkania miały na celu wymianę doświadczeń pomiędzy beneficjentami oraz przedstawienie zaawansowania realizacji projektów I etapu ww. Programu.

(dowód: akta kontroli str. 627-657)

3.6 Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że w zakresie zadań będących w kompetencji Miasta nie było trudności i problemów dotyczących planowania zadań w Programie Żuławskim – 2030.

(dowód: akta kontroli str. 627-657)

W działalności DRMG w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Planowaniem zadań w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław na terenie Miasta zajmowali się pracownicy Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

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
Monika Stępka
Starszy inspektor k. p.

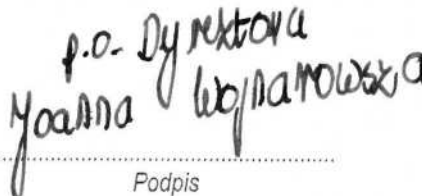

Podpis

Ewa Duszka
Starszy inspektor k. p.


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor


Podpis