



LRZ-410.004.2015  
Nr ewid. 185/2015/P/15/097/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA  
PRZEZ ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ  
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO  
ZADAŃ Z ZAKRESU  
INFRASTRUKTURY PRZECIWPOWODZIOWEJ**

DELEGATURA W RZESZOWIE

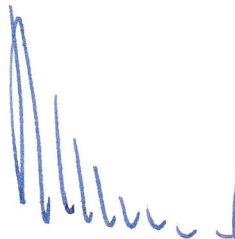
## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie:  
Wiesław Motyka



**Akceptuję:**

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Zatwierdzam:**

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 15. XII. 15

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

WPROWADZENIE .....	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....	10
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	10
2.2. Synteza ustaleń kontroli .....	12
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	14
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	17
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	18
3.2.1. Rzetelność wyboru najważniejszych zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej do realizacji, określonych w uchwale Nr XXV/451/12, w odniesieniu do zakładanej poprawy poziomu bezpieczeństwa ludności.....	18
3.2.2. Rzetelność i stopień realizacji zadań w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej określonych w uchwale Sejmiku.....	18
3.2.3. Stopień i skuteczność realizacji wniosków i rekomendacji ujętych w „Raportie po powodzi 2010”, opracowanym przez Wojewodę.....	26
3.2.4. Skuteczność działań podejmowanych przez Wojewodę, jednostki samorządu wojewódzkiego oraz gminy położone na terenach najbardziej zagrożonych powodzią, mających na celu poprawę stopnia ochrony przeciwpowodziowej .....	31
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	41
4.1. Organizacja i metodyka kontroli .....	41
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	41
5. ZAŁĄCZNIKI.....	43

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>Prawo wodne</b>	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r., poz. 469)
<b>KZGW/RZGW</b>	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej/Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie
<b>NFOŚiGW/ WFOŚiGW</b>	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej/ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie
<b>UMWP</b>	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie
<b>PZMiUW</b>	Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie
<b>PUW</b>	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
<b>WPZK</b>	Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego
<b>Prawo zamówień publicznych</b>	Ustawa z 29 stycznia 2004 r. <i>Prawo zamówień publicznych</i> (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.)
<b>RDW</b>	Ramowa Dyrektywa Wodna – Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. <i>ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej</i> (Dz.U.UE L 327 z 22 grudnia 2000 r., s. 1 ze zm.)
<b>Dyrektywa Powodziowa</b>	Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. <i>w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim</i> (Dz.U.UE L 288 z 6 listopada 2007 r., s. 27)
<b>Powódź (wg art. 9 ust. 1 pkt 10 ustawy Prawo wodne)</b>	Czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych
<b>Ryzyko powodziowe (wg art. 9 ust. 1 pkt 13c ustawy Prawo wodne)</b>	Kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej
<b>Urządzenia wodne (wg art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy Prawo wodne)</b>	Urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich, a w szczególności budowle: piętrzące, upustowe, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także poldery przeciwpowodziowe, kanały i rowy, zbiorniki, obiekty zbiorników i stopni wodnych, stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków, rekreacji lub innych celów, obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz podziemnych, obiekty energetyki wodnej, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód lub urządzeń wodnych oraz wyloty urządzeń służące do wprowadzania wody do wód lub urządzeń wodnych, stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych, mury oporowe, bulwary, nabrzeża, pomosty, przystanie, kąpieliska, stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych
<b>Budowle przeciwpowodziowe (wg art. 9 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo wodne)</b>	Kanały ulgi, kierownice w ujściach rzek do morza, poldery przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne posiadające rezerwę powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz wrota przeciwpowodziowe i przeciwsztormowe

- Ustawa o zarządzaniu kryzysowym** Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o *zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166)
- Mapa zagrożenia** Należy przez to rozumieć mapę przedstawiającą obszar geograficzny objęty zasięgiem zagrożenia z uwzględnieniem różnych scenariuszy zdarzeń (art. 88d. ustawy *Prawo wodne*)
- Mapa ryzyka** Należy przez to rozumieć mapę lub opis przedstawiający potencjalnie negatywne skutki oddziaływania zagrożenia na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę (art. 88e. ustawy *Prawo wodne*)
- Uchwała Nr XXV/451/12** Uchwała Nr XXV/451/12 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 24 września 2012 r. w *sprawie poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w województwie podkarpackim* (niepublikowana)

W maju, czerwcu i sierpniu 2010 r. na terenie Polski wystąpiły powodzie, które dotknęły 14 województw, oprócz województwa podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. W wyniku tych powodzi straty wystąpiły na terenie 811 gmin (spośród 2.479), a liczba poszkodowanych rodzin sięgnęła 70 tysięcy. Straty spowodowane powodzią oszacowano na poziomie ok. 12,5 mld zł. Wg danych ówczesnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) na usuwanie skutków powodzi przeznaczono z budżetu państwa kwotę ponad 2 mld zł. Największy udział w tych środkach miały zasiłki celowe dla poszkodowanych, w tym na odbudowę zniszczonych domów – na ten cel przekazano 653 mln zł.

Ponadto, na pokrycie kosztów akcji przeciwpowodziowych prowadzonych przez samorządy wypłacono 207 mln zł, zaś na wypłaty zasiłków dla powodzian – w wysokości do 6 tys. zł – przeznaczono 248 mln zł. Znaczące środki finansowe – w kwocie 368 mln zł – przekazano na naprawę zniszczonych w powodzi wałów przeciwpowodziowych.

Powodzie z 2010 r. spowodowały bardzo dotkliwe straty w urządzeniach melioracji wodnych województwa podkarpackiego. Z treści „Raportu po powodzi 2010 r.”<sup>1</sup>, opracowanego w sierpniu 2010 r., przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego PUW wynika, m.in. że uszkodzone zostały wały przeciwpowodziowe o łącznej długości 115 km wraz z urządzeniami funkcjonalnie z nimi związanymi, zalane zostały 3 przepompownie wód, zniszczeniu uległo 6 zbiorników wodnych, wystąpiły rozmycia dna i skarp oraz zamulenia rzek i potoków o łącznej długości 835 km oraz inne szkody na pozostałych ciekach powierzchniowych o łącznej długości 12 km.

Skutkami powodzi dotkniętych zostało 538 miejscowości na terenie 19 powiatów województwa, zaś liczbę bezpośrednio poszkodowanych w ich wyniku oszacowano na 42.782 osoby. Kwota środków finansowych, o które wnioskowały urzędy gmin z terenu województwa podkarpackiego na wypłaty zasiłków celowych – na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych oraz na remonty lub odbudowy lokali mieszkalnych – wynosiła w latach 2010–2011 łącznie 279.165 tys. zł.

W opracowanej przez Zarząd Województwa Podkarpackiego „Strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007–2020”, stan zabezpieczenia województwa przed skutkami powodzi oceniono jako zły, a także wskazano na potrzebę budowy, odbudowy i modernizacji wałów przeciwpowodziowych oraz na konieczność budowy zbiorników małej retencji wodnej. PZMiUW ocenił, że potrzeby w zakresie budowy nowych obwałowań w województwie wynoszą ok. 274 km, natomiast w zakresie modernizacji istniejących wałów przeciwpowodziowych – ok. 172 km.

W administracji PZMiUW znajduje się ok. 3.700 km rzek i potoków, z których uregulowanych jest ponad 1.900 km. Stan techniczny urządzeń zabezpieczających przed powodzią zlokalizowanych na większości z tych cieków stale pogarsza się. Niezależnie od powyższego, potrzeby w zakresie regulacji koryt rzek i potoków (w większości przepływających przez południowe obszary województwa) wynoszą ok. 95 km.

Istotną rolę związaną z funkcją redukcji fali powodziowej mają zbiorniki małej i dużej retencji wodnej – bilans potrzeb województwa w tym zakresie obejmuje konieczność budowy 45 zbiorników wodnych.

W związku z powtarzającymi się cyklicznie zjawiskami powodziowymi Sejmik Województwa Podkarpackiego (Sejmik) podejmował uchwały dotyczące podjęcia pilnych działań związanych z poprawą zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

<sup>1</sup> Opracowanie z dnia 3 sierpnia 2010 r.: ZK.I.6821-37/10 – Aneks do Raportu wstępnego z dnia 16 czerwca 2010 r.

W załączniku do uchwały Nr X/151/11 z dnia 27 czerwca 2011 r. wyszczególniono 23 najpilniejsze zadania do realizacji. W uchwale Nr XXV/451/12 za najbardziej pilne uznano 29 zadań o łącznej wartości 755,2 mln zł, planując ich realizację w latach 2012–2019.

Stan zabezpieczeń przeciwpowodziowych w wybranych do kontroli gminach wskazywał na konieczność przeprowadzenia kontroli realizacji zadań w tym zakresie przez organy administracji publicznej województwa, ze względu na fakt, że:

- dotychczasowe zabezpieczenia tych gmin przed skutkami powodzi nie dawały gwarancji uniknięcia kolejnych strat w przyszłości,
- stałe niedoszacowanie środków przeznaczonych na ten cel – z tendencją stałego zmniejszania kwoty im dłuższy upływ czasu od ostatniej powodzi – powoduje nieefektywność dotychczas podejmowanych działań,
- brak jest kompleksowych analiz wykorzystania środków publicznych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej i wyeksponowania potencjalnych korzyści oraz oszczędności, pozwalających na wykazanie efektywności ich wydatkowania.

### Temat i numer kontroli

Realizacja przez administrację publiczną województwa podkarpackiego zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej – P/15/097.

### Cel główny kontroli

Ocena skuteczności realizacji przez jednostki administracji publicznej województwa podkarpackiego zadań w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej pod kątem zapewnienia zakładanego poziomu bezpieczeństwa ludności.

### Cele cząstkowe

- 1) Ocena rzetelności wyboru do realizacji najważniejszych zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej, określonych w uchwale Nr XXV/451/12, w odniesieniu do zakładanej poprawy poziomu bezpieczeństwa ludności.
- 2) Ocena rzetelności i stopnia realizacji zadań w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej określonych w ww. uchwale Sejmiku.
- 3) Ocena stopnia i skuteczności realizacji wniosków i rekomendacji ujętych w „Raplocie po powodzi 2010 r.”, opracowanym przez Wojewodę Podkarpackiego.
- 4) Ocena skuteczności działań, podejmowanych przez Wojewodę Podkarpackiego, jednostki samorządu wojewódzkiego oraz gminy położone na terenach najbardziej zagrożonych powodzią, mających na celu poprawę stopnia ochrony przeciwpowodziowej.

### Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto 14 jednostek administracji publicznej województwa podkarpackiego, realizujących zadania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, w tym 11 gmin, 2 inne jednostki samorządowe oraz jedną jednostkę państwowej administracji rządowej.

Kontrola w jednostkach samorządowych została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK<sup>2</sup>, pod względem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK), zaś w przypadku jednostki państwowej – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).

### Zakres przedmiotowy kontroli

- 1) W UMWP:
  - Wybór i realizacja inwestycji z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej, najistotniejszych pod kątem poprawy poziomu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, ujętych w uchwale Nr XXV/451/12 Sejmiku;
  - Realizacja innych działań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej wyszczególnionych w Uchwale Nr XXV/451/12, mających wpływ na poprawę bezpieczeństwa ludności.
- 2) W PUW:
  - Realizacja wniosków i rekomendacji ujętych w „Raplocie po powodzi 2010 r.”,
  - Działania podejmowane przez Wojewodę Podkarpackiego w celu poprawy stopnia ochrony przeciwpowodziowej województwa podkarpackiego.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).



- 3) W urzędach gmin:
  - Pozyskiwanie i wykorzystywanie informacji na temat szkód oraz potrzeb w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej,
  - Sposób realizacji wniosków ujętych w „Raporcie po powodzi 2010 r.” oraz niektórych zadań z zakresu reagowania kryzysowego, dotyczących zagrożenia powodziowego, przez organy jednostki samorządu gminnego.
- 4) W PZMiUW:
  - Realizacja zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej ujętych w uchwale Nr XXV/415/12,
  - Inne zadania statutowe PZMiUW związane z infrastrukturą przeciwpowodziową.

#### Okres objęty kontrolą

Od 2010 r. do końca 2014 r., z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, gdy rozpoczęcie zadania realizowanego w kontrolowanym okresie nastąpiło przed 2010 r.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od dnia 19 stycznia do dnia 18 czerwca 2015 r.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

1. Kontrola realizacji przez administrację publiczną województwa podkarpackiego zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej wykazała, że aktualny stan techniczny infrastruktury przeciwpowodziowej nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia przed powodzią. Istniejące wały przeciwpowodziowe często nie spełniają swojej funkcji, zaś każda kolejna powódź ujawnia kolejne braki i niedoskonałości w systemie ochrony. Występujący od lat niedobór środków finansowych nie pozwala na wykonanie pełnego zakresu przewidzianych prac inwestycyjnych, jak również konserwacyjnych istniejącej infrastruktury.

Stan techniczny obiektów infrastruktury przeciwpowodziowej, mających wpływ na bezpieczeństwo ludności jest niezadawalający i w stosunku do stanu z 2012 r., poprzedzającego podjęcie uchwały, nie uległ poprawie. Potwierdzeniem niedostatecznego poziomu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego jest fakt, że w latach 2010–2014 wzrosła długość wałów przeciwpowodziowych wymagających modernizacji z 289,713 km do 411,341 km, tj. o 121,628 km. Na koniec 2014 r. modernizacji wymagało 65% ogólnej długości wałów w województwie.

Kwalifikacja zadań typowanych do realizacji, umieszczonych w uchwale Nr XXV/451/12, w głównej mierze wynikała z wniosków samorządów gminnych, powiatowych, mieszkańców zagrożonych terenów oraz dokonanej oceny stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych.

Ostateczna kwalifikacja zadań do realizacji, umieszczonych w uchwale Nr XXV/451/12, poprzedzona była wykonanymi w terenie pracami inwentaryzacyjnymi, przeprowadzonymi przez pracowników PZMiUW, przy udziale pracowników UMWP.

Ustalając kolejność realizacji zadań brano pod uwagę zaawansowanie prac związanych z opracowywanymi dokumentacjami projektowo-wykonawczymi oraz staraniami o uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych.

2. W ocenie NIK, Zarząd Województwa Podkarpackiego poprzez swoją jednostkę, tj. PZMiUW starał się rzetelnie realizować zadania zawarte w uchwale Sejmiku Nr XXV/451/12, mimo różnorodnych trudności. Długotrwałe opiniowanie projektów przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie, przedłużająca się procedura uzyskania pozwolenia na budowę, brak środków finansowych oraz blokowanie przez byłych właścicieli udostępnienia terenu pod budowę spowodowało, że stan realizacji 29 zadań, ujętych w uchwale Sejmiku Nr XXV/451/12, dotyczących poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, nie daje gwarancji osiągnięcia zakładanego stopnia poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego województwa podkarpackiego w najbliższym czasie, ze względu na znaczne opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli istotną przyczyną opóźnień był brak zabezpieczenia finansowego dla realizacji zadań. Podejmowano starania o środki finansowe pochodzące z rezerw celowych budżetu państwa, z Unii Europejskiej, NFOŚiGW oraz – w nieznacznym stopniu – z budżetów innych samorządów, lecz rezultaty tych działań nie pozwoliły na sfinansowanie realizacji wszystkich zaplanowanych zadań.

Dysponentem środków budżetu państwa przeznaczanych na inwestycje w infrastrukturze przeciwpowodziowej jest Minister Finansów, zaś wielkość środków finansowych pozyskanych z budżetu państwa zależy od konstrukcji budżetu na dany rok. Brak realizacji zaplanowanych niezbędnych zadań w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej może spowodować kolejne olbrzymie straty w przypadku zaistnienia powodzi.

Zarząd Województwa Podkarpackiego w latach 2012–2014 nie podejmował skutecznych starań o dodatkowe środki finansowe na realizację zadań wyszczególnionych w uchwale.

W marcu 2015 r. Sejmik podjął uchwałę dotyczącą działań na rzecz zapewnienia finansowania ze środków Banku Światowego inwestycji z zakresu ochrony przeciwpowodziowej w zlewniach Wisłoki i Wisły Sandomierskiej. Celem tej uchwały było poszukiwanie nowych źródeł finansowania, niezmiernie ważnych dla województwa podkarpackiego inwestycji przeciwpowodziowych. Do czasu zakończenia kontroli działania te nie skutkowały pozyskaniem środków finansowych.

3. Wojewoda z pozytywnym skutkiem podejmował wielokierunkowe działania zmierzające do skutecznej realizacji wniosków i rekomendacji ujętych w „Raporcie po powodzi 2010”.

Wojewoda wprowadził nowoczesny i funkcjonalny System Informacji Przestrzennej (GIS), usprawniający zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, umożliwiającą ściślejszą współpracę ze służbami ratowniczymi oraz optymalizację procesów decyzyjnych i koordynacyjnych, a także usprawniający wymianę informacji o zdarzeniach kryzysowych pomiędzy Wojewodą, a przedstawicielami samorządów i kierownictwem służb ratowniczych.

Wojewoda systematycznie dokonywał wymaganych aktualizacji WPZK, zawierającego m.in. procedury przewidziane w sytuacjach klęski powodziowej, stosownie do potrzeb, uwzględniając również doświadczenia z powodzi w 2010 r.

Dotychczasowe działania Wojewody wpłynęły na poprawę stopnia bezpieczeństwa ludności województwa, w sytuacji zagrożenia powodzią. Brak określenia zasad współdziałania organów administracji rządowej, samorządowej i innych jednostek organizacyjnych, odnośnie zagadnień związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową, aktywizowaniem samorządów w celu pozyskiwania środków finansowych na rozbudowę lokalnych systemów ochrony przeciwpowodziowej, monitorowaniem potrzeb i kontrolą realizacji tych zadań oraz brak doprecyzowania odpowiedzialności za koordynację działań związanych z planowaniem, nadzorem oraz skutecznością i efektywnością zadań, realizowanych w dziedzinie infrastruktury przeciwpowodziowej województwa może – w ocenie NIK – wpływać negatywnie na całokształt działań związanych z ochroną przeciwpowodziową.

4. W ocenie NIK, Wojewoda rzetelnie realizował obowiązki mające na celu poprawę stopnia ochrony przeciwpowodziowej województwa. Skutecznie podejmował działania związane z pozyskiwaniem środków finansowych na realizację inwestycji przeciwpowodziowych, ich prawidłowym wykorzystaniem i rozliczeniem. Ponadto Wojewoda podejmował wielokrotne działania mające na celu realizację wniosków i rekomendacji ujętych w „Raporcie po powodzi 2010 r.”, jednakże skuteczność ww. działań była, w ocenie NIK, relatywnie niewielka w stosunku do ogromnej wielkości potrzeb w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej.

5. Zdaniem NIK, gminy prowadziły pasywną politykę w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej, ograniczając swoje działania w większości do likwidacji skutków powodzi oraz działań organizacyjnych zabezpieczających doraźnie mienie i bezpieczeństwo obywateli podczas powodzi. W gminach nie dokonywano pogłębionych analiz przyczyn powstania strat powodziowych, nie wyciągano z nich wniosków i poza wyjątkami, nie zgłaszano potrzeb w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej.

Gminy nie poczuwały się do realizacji wniosków i rekomendacji ujętych w „Raporcie po powodzi 2010 r.”, opracowanym przez Wojewodę Podkarpackiego, uważając, że nie są to ich zadania własne i przyjmowały bierną rolę w tym względzie.

Wszystkie skontrolowane gminy stworzyły plany zarządzania kryzysowego, zawierające wymagane elementy składowe, w tym plany operacyjne ochrony przed powodzią oraz zorganizowały systemy wymiany informacji o zdarzeniach kryzysowych i zapewniły całodobowe funkcjonowanie punktu kontaktowego.

## 2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. Zadania inwestycyjne z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej, zapisane w uchwale Nr XXV/451/12, wynikały z wniosków i informacji przekazanych przez samorządy, mieszkańców zagrożonych terenów oraz z oceny stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych. Oceny znaczenia tych zadań pod kątem zapewnienia zakładanego poziomu bezpieczeństwa ludności województwa dokonał w swojej analizie PZMiUW, kierując się wynikami przeglądów stanu technicznego obiektów i urządzeń, stanem zaawansowania dokumentacji projektowych oraz starań o uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych, wynikami analiz wpływu braku poszczególnych inwestycji na ewentualne zwiększenie strat w innych częściach województwa. Inwestycje przeciwpowodziowe nie były projektowane z wykorzystaniem interaktywnych map terenów zalewowych doliny rzeki Wisły, bowiem w ówczesnym okresie takie mapy, określające istniejące składniki infrastruktury na terenach zalewowych, nie istniały.

opis – str. 18, 24

2. Przeprowadzona kontrola potwierdziła dane wynikające z analiz i sprawozdań z realizacji inwestycji, sporządzanych przez PZMiUW, przekazywanych Zarządowi Województwa Podkarpackiego. Wynika z nich, że spośród 29 zadań ujętych w uchwale zakończono 5 zadań, w tym 1 po upływie zakładanego terminu. W przypadku zadań, których termin zakończenia jeszcze nie upłynął – 7 zadań było w trakcie realizacji (zaawansowanie od 53% do 89%), 17 zadań nie rozpoczęto, w tym 14, dla których minął wskazany w uchwale termin rozpoczęcia.

Kontrola wykazała, że najważniejszą przyczyną stwierdzonych opóźnień był brak zabezpieczenia finansowego realizowanych inwestycji. Wysokość niezbędnych środków finansowych na realizację inwestycji opóźnionych i przewidzianych do rozpoczęcia w 2015 r. wynosi 543.901 tys. zł, z czego – według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. – zapewniono finansowanie w kwocie 17.306 tys. zł. Niewystarczająca poprawa bezpieczeństwa wynika również z nieprzystąpienia do realizacji dwóch ważnych zadań w postaci rozbudowy wału rzeki Wisły o długości 10 km, na odcinku od Tarnobrzega do Koćmierzowa i na odcinku od Sandomierza do granicy z województwem lubelskim o długości 14,5 km, o wartości łącznej 156.508 tys. zł.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe zaangażowanie finansowe i upływ czasu przewidywanego na wykonanie zadań, szacowany przez NIK czas zakończenia wszystkich inwestycji, określonych w uchwale, to najwcześniej 2024 r.

opis – str. 18–21

3. Wojewoda systematycznie dokonywał wymaganych aktualizacji WPZK, stosownie do potrzeb, w tym również zaistniałych po powodzi w 2010 r., po konsultacji z RZGW, PZMiUW, IMiGW oraz j.s.t. województwa. Plan uwzględniał istniejące i realizowane przez PZMiUW urządzenia wodne, służące ochronie przed powodzią. Zdefiniowane w nim zadania z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej, były kompatybilne z zadaniami określonymi w planach finansowych Wojewody w latach 2011–2014 i posiadały zabezpieczone środki finansowe.

Ocen stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa dokonywano na każdym posiedzeniu WZZK. Wojewoda dysponował informacją z PZMiUW odnośnie aktualnego stanu zaawansowania prac, związanych z realizacją zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony przed powodzią, ze szczegółową ich lokalizacją w terenie.

opis – str. 32

4. Gminy, generalnie, nie dokumentowały analiz przyczyn powstawania strat powodziowych i nie wyciągały wniosków z tych analiz. Spośród 11 skontrolowanych gmin 6 dokonało w niewielkim i ogólnym zakresie analizy tych przyczyn w treści planów operacyjnych ochrony przed powodzią, zaś tylko 2 gminy zgłosiły do UMWP potrzeby w zakresie budowy, odbudowy, remontów infrastruktury przeciwpowodziowej niezbędnej na ich terenie.

Ochrona przeciwpowodziowa była przedmiotem zainteresowania większości rad gmin, przy czym tylko w niektórych przypadkach dotyczyła zagadnień związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową. Rady 2 gmin objętych kontrolą nie zajmowały się sprawami ochrony przeciwpowodziowej, mimo że szkody powodziowe zaistniałe na ich terenie były bardzo poważne. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że tylko 5 gmin wykazało aktywność w pozyskiwaniu dodatkowych środków finansowych na rozbudowę lokalnych systemów ochrony przeciwpowodziowej, które dzięki dotacjom celowym z budżetu państwa oraz od podmiotów spoza budżetu państwa, pozyskały łącznie 6.456 tys. zł, dofinansowując m.in. zakup samochodów i sprzętu ratowniczego.

Gminy, nie będąc właścicielami urządzeń przeciwpowodziowych, nie realizowały z własnej inicjatywy zadań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową i nie współfinansowały tych zadań, także ze względu na skromne możliwości finansowe.

Wszystkie gminy tworzyły obowiązkową rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie niższej niż 0,5% wydatków budżetu gminy, za wyjątkiem 2010 r., w którym 3 gminy nie utworzyły rezerwy, z powodu błędnej interpretacji wchodzącej w życie zmiany ustawy o *zarządzaniu kryzysowym*.

Stwierdzono, że w 2 gminach nie przestrzegano obowiązujących procedur dotyczących dokumentowania przekazywania informacji dotyczących akcji powodziowej.

opis – str. 29–30, 33–34

5. W ramach realizacji wniosków i rekomendacji, ujętych w „Raporcie po powodzi 2010”, Wojewoda podejmował starania o zwiększenie nakładów finansowych na odbudowę, rozbudowę i budowę nowych urządzeń melioracji wodnych, zarówno podstawowych, jak i szczegółowych oraz na ich bieżące utrzymanie. Łączna wielkość dotacji przekazanych przez Wojewodę z budżetu państwa na zadania związane z odbudową, budową i remontami infrastruktury przeciwpowodziowej w latach 2010–2014 wyniosła 186.591 tys. zł, z tego: 125.529 tys. zł pochodziło z budżetu państwa, 58.274 tys. zł z budżetu UE.

NIK zauważyła, że najwyższe wydatki na zadania inwestycyjne i bieżące poniesione zostały w latach 2010–2011, tj. w okresie bezpośrednio po powodzi, po którym wystąpiła wyraźna tendencja spadkowa, aż do 2014 r., w którym w porównaniu do 2013 r., wzrosły o 69.959 tys. zł, tj. o 333,8%, wydatki inwestycyjne.

opis – str. 26, 28, 40

6. Gminy spełniły obowiązek utworzenia i zatwierdzenia przez starostów planów zarządzania kryzysowego, zawierających wymagane elementy składowe, w tym plany operacyjne ochrony przed powodzią, z wyjątkiem 1 przypadku<sup>3</sup>, w którym plan obowiązujący w latach 2009–2013, nie był zatwierdzony i aktualizowany, pomimo obowiązku jego aktualizacji, co 2 lata, i nie zawierał danych kontaktowych osób i instytucji uczestniczących w sytuacjach kryzysowych.

<sup>3</sup> Gmina Mielec.

W 2 przypadkach gminne plany operacyjne ochrony przed powodzią zostały opracowane dopiero w 2013 r.<sup>4</sup> Aktualizację planów po powodzi z 2010 r. przeprowadziło tylko 7 gmin, z których 5 konsultowało plany z innymi jednostkami, w tym z jednostkami właściwymi w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Stwierdzono przypadki nierzetelnego konstruowania planów, co do istotnych ich elementów, tj. m.in.: umieszczenia w treści planów rzek, które nie stanowią zagrożenia, braku wskazania miejsca gromadzenia padłych zwierząt i miejsc ich grzebania lub utylizacji, błędnego ujęcia powierzchni zagrożonych powodzią, nieaktualnego stanu infrastruktury przeciwpowodziowej, braku długofalowej koncepcji działań w celu zapobiegania i/lub ograniczania skutków powodzi. Współdziałanie gmin ze spółkami wodnymi w zakresie ochrony przed powodzią ograniczało się do zlecania usług bieżącego utrzymania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych oraz ich napraw po powodzi. Łączna kwota przekazanych spółkom i prawidłowo rozliczonych dotacji celowych, przez skontrolowane gminy, wynosiła 264 tys. zł.

Ponadto NIK ustaliła, że Gmina Czermin wydatkowała nielegalnie 586 tys. zł zlecając podmiotom zewnętrznym wykonanie zadań w zakresie utrzymania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych oraz utrzymania dróg gminnych z naruszeniem regulaminu obowiązującego w Urzędzie Gminy Czermin. Żadna z gmin nie promowała idei tworzenia związków wałowych, które w przeszłości spełniały ważną rolę w realizacji zadań ochrony przeciwpowodziowej.

opis – str. 30, 35–37

7. Stwierdzono, że nie w pełni był przestrzegany obowiązek kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania wałów przeciwpowodziowych, co najmniej raz na 5 lat. Z powodu braku środków finansowych w 2010 r. aż 62% długości wałów nie objęto tymi kontrolami. Sytuacja ulegała systematycznej poprawie i na koniec 2014 r. łączna długość wałów przeciwpowodziowych nieposiadających aktualnej pięcioletniej oceny wynosiła 22,996 km (3,6%).

Wyniki okresowych kontroli wykazały, że niepokojąco, bo o 121,628 km, wzrosła długość wałów wymagających modernizacji, a ich udział w ogólnej długości wałów wzrósł z 45,7% do 65%.

opis – str. 38

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

W związku ze stwierdzonymi w wyniku kontroli nieprawidłowościami, jak też wynikami analizy systemowej w zakresie stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa podkarpackiego i funkcjonujących obecnie rozwiązań organizacyjno-prawnych, w celu zapewnienia skuteczności i kompatybilności realizowanych zadań odnośnie infrastruktury przeciwpowodziowej, NIK przedstawia następujące wnioski pod adresem:

#### 1. Ministra Środowiska<sup>5</sup> o rozważenie podjęcia działań w celu poprawy koordynacji oraz skuteczniejszego egzekwowania realizacji zadań dotyczących infrastruktury przeciwpowodziowej.

Kompetencje, obowiązki i zadania w zakresie szeroko pojętej ochrony przeciwpowodziowej są znacznie rozproszone pomiędzy różne organy administracji rządowej, samorządowej oraz inne jednostki organizacyjne, co powoduje niską skuteczność i niekompatybilność podejmowanych działań.

<sup>4</sup> Gmina Mielec, Gmina Skołyszyn.

<sup>5</sup> Minister Środowiska kieruje działami administracji rządowej gospodarka wodna i środowisko. Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 812), dział gospodarka wodna obejmuje m.in. sprawy ochrony przeciwpowodziowej, w tym budowy, modernizacji oraz utrzymania urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią oraz koordynacji przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej państwa.

Zdaniem NIK zachodzi zatem potrzeba podjęcia ściślejszej współpracy oraz koordynacji pomiędzy organami administracji publicznej na rzecz zwiększenia efektywności i skuteczności działań w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej. Ww. organy to:

- marszałek województwa, który wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, jako zadanie z zakresu administracji rządowej, zgodnie z ustawą *Prawo wodne*<sup>6</sup>;
- regionalny zarząd gospodarki wodnej, urząd morski, województwo, powiat, gmina – które mogą być inwestorami, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. *o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych*<sup>7</sup>;
- regionalny dyrektor ochrony środowiska, który wydaje decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*<sup>8</sup>;
- prezes KZGW w zakresie dotyczącym opracowania ocen i map ryzyka powodziowego, na podstawie przepisów ustawy *Prawo wodne*;
- zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, którzy odpowiadają za odprowadzanie wody z rowów przydrożnych do rzek, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie*<sup>9</sup>, wydanego na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*<sup>10</sup>.

## **2. Wojewody Podkarpackiego o wprowadzenie zmian organizacyjnych lub regulaminowych w PUW w celu doprecyzowania odpowiedzialności za koordynację działań związanych z planowaniem, nadzorem oraz skutecznością i efektywnością zadań, realizowanych w dziedzinie infrastruktury przeciwpowodziowej województwa.**

Wojewoda nie określał zasad współdziałania organów administracji rządowej, samorządowej i innych jednostek organizacyjnych, np. spółek wodnych, odnośnie zagadnień związanych z budową, rozbudową i rekonstrukcją infrastruktury przeciwpowodziowej, aktywizowaniem samorządów w celu pozyskiwania środków finansowych na rozbudowę lokalnych systemów ochrony przeciwpowodziowej, monitorowaniem potrzeb i kontrolą realizacji zadań w tym zakresie.

W Urzędzie nie wyodrębniono stanowiska pracy lub komórki, odpowiedzialnej za skuteczność, efektywność i kompatybilność zadań, realizowanych w dziedzinie infrastruktury przeciwpowodziowej województwa. Odpowiedzialność za powyższe zadania – zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym – rozłożona została pomiędzy Wydziały: Infrastruktury, Środowiska i Rolnictwa, Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. W ocenie NIK, taki sposób organizacji, powoduje brak koordynacji spójności działań podejmowanych przez służby podległe Wojewodzie.

## **3. Zarządu Województwa Podkarpackiego o intensyfikację działań odnośnie pozyskania dostatecznych środków finansowych na realizację inwestycji przeciwpowodziowych, umożliwiających osiągnięcie zakładanego poziomu bezpieczeństwa ludności województwa podkarpackiego.**

<sup>6</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 469 – poprzednio obowiązujący t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 966.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 63, poz. 735 ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

Wyniki kontroli wskazują, że stan zabezpieczeń województwa podkarpackiego przed powodzią jest nadal niezadowalający, zarówno z powodu opieszalej realizacji zadań zawartych w uchwale Sejmiku, jak również z powodu złego stanu istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej w województwie. Aktualny stan techniczny budowli wchodzących w skład infrastruktury przeciwpowodziowej nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia przed powodzią. Wały przeciwpowodziowe często nie spełniają swojej funkcji, zaś każda kolejna powódź ujawnia kolejne braki i niedoskonałości w systemie ochrony. Występujący od lat niedobór środków finansowych nie pozwala na wykonanie pełnego zakresu przewidzianych prac inwestycyjnych, jak również konserwacyjnych istniejącej infrastruktury.

#### **4. Wójtów/ Burmistrzów/ Prezydentów Miast o opracowanie zasad pozyskiwania, agregowania, wykorzystywania i przekazywania informacji o potrzebach w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej.**

Gminy nie prowadziły analizy przyczyn powstawania strat powodziowych i nie wiązały źródeł i przyczyn ze skutkami powodzi, które występowały w latach poprzednich. Nie dokonywały również analiz powiązań między możliwościami istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej na terenie gminy, a wielkością opadów i skutkami nimi wywołanymi. Stąd też gminy nie posiadały rozeznania odnośnie potrzeb w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej koniecznej do ochrony mienia nieruchomego i ludności na terenie swojej gminy. Gminy, nie będąc właścicielami urządzeń przeciwpowodziowych, nie realizowały z własnej inicjatywy zadań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową i nie współfinansowały tych zadań ze względu na skromne możliwości finansowe, jednakże to one ponosiły największe konsekwencje i szkody z powodu braków w tejże infrastrukturze. W interesie gmin jest posiadanie bieżącej wiedzy o potrzebach w zakresie zabezpieczeń przeciwpowodziowych oraz zgłaszanie tych potrzeb do organów odpowiedzialnych za realizację inwestycji przeciwpowodziowych.

W kontroli ustalono, że współdziałanie gmin ze spółkami wodnymi w zakresie ochrony przed powodzią ograniczało się do zlecenia usług bieżącego utrzymania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych oraz ich napraw po powodzi. Żadna ze skontrolowanych gmin nie promowała idei tworzenia związków wałowych, które w przeszłości spełniały ważną rolę w realizacji zadań ochrony przeciwpowodziowej na ziemiach polskich.



### 3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Województwo podkarpackie położone jest na obszarze dorzecza górnej Wisły, z wyjątkiem rzeki Strwiąż należącej do dorzecza Dniestru. Obszar dorzecza górnej Wisły charakteryzuje duże zróżnicowanie środowiska geograficznego, przyrodniczego i klimatu, co wpływa na poziom zagrożenia powodziowego, który w tym dorzeczu jest wyższy, co najmniej o 15% od przeciętnego zagrożenia powodziowego w Polsce<sup>11</sup>.

W województwie podkarpackim jest ok. 280 tys. ha obszarów zagrożonych powodzią, zlokalizowanych głównie w dolinach Wisły, Sanu, Wisłoki i Wisłoka oraz ich dopływów.

Na system technicznej ochrony przed powodzią składają się następujące elementy działające niezależnie lub w systemie:

- budowle ograniczające wielkość wezbrania – m.in. zbiorniki dużej retencji („Solina” na rzece San, „Besko” na rzece Wisłok, polder „Flora” oraz zbiorniki małej retencji o znaczeniu lokalnym);
- budowle ograniczające zasięg powodzi – m.in. wały przeciwpowodziowe zlokalizowane w dolinach Wisły i jej dopływów oraz cieków niższego rzędu, o łącznej długości 634,7 km, chroniące obszar o powierzchni ok. 72,5 tys. ha,
- środki ograniczające skutki powodzi na terenach przybrzeżnych – zabudowa koryt rzek i potoków (stopnie wodne, śluzy i spiętrzenia).

Stan techniczny infrastruktury przeciwpowodziowej w województwie od wielu lat oceniany jest jako niezadawalający. Skutkiem tego były bardzo wysokie straty i szkody powodziowe – tylko w 2010 r. ważniejsze straty powodziowe w województwie wyniosły 762.461,4 tys. zł (tj. ok. 17% tych strat w Polsce), zaś wartość wszystkich szkód na terenie województwa oszacowano na kwotę przekraczającą 1,4 mld zł.

Występujący od lat deficyt środków finansowych nie pozwalał na wykonanie pełnego zakresu prac konserwacyjnych zapewniających utrzymanie urządzeń przeciwpowodziowych w należytym stanie technicznym. Niedobór środków szacowany przez PZMiUW na 2012 r. – na utrzymanie wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych wynosił ok. 20 mln zł, zaś na usuwanie szkód – ok. 15 mln zł<sup>12</sup>.

Skalę potrzeb finansowych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej w województwie podkarpackim mogą ilustrować faktycznie przekazane z budżetu państwa środki na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w latach 2010–2013, w konfrontacji z wielkością środków przekazanych z budżetu na inwestycje i utrzymanie urządzeń zabezpieczających przed powodzią. Tylko w 2010 r., czyli bezpośrednio po wystąpieniu powodzi, na usuwanie jej skutków przeznaczono z budżetu państwa aż 525.810 tys. zł, podczas gdy poziom wydatków na inwestycje i utrzymanie urządzeń chroniących przed powodzią był 26-krotnie niższy i wyniósł 20.335 tys. zł. W kolejnych latach środki na usuwanie skutków powodzi wynosiły w: 2011 r. – 215.012 tys. zł, 2012 r. – 128.964 tys. zł i 2013 r. – 99.529 tys. zł, zaś na inwestycje i utrzymanie urządzeń chroniących przed powodzią wynosiły w: 2011 r. – 42.125 tys. zł, 2012 r. – 42.163 tys. zł, 2013 r. – 25.163 tys. zł.

Usuwanie skutków powodzi w województwie podkarpackim pochłaniało z budżetu państwa od 3 razy do 5 razy więcej środków w porównaniu do środków przeznaczanych na zapobieganie powodziom.

<sup>11</sup> Program Ochrony Środowiska Województwa Podkarpackiego na lata 2012–2015 z perspektywą do 2019 r. – str. 99, opracowany przez Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego w Rzeszowie, Rzeszów 2013.

<sup>12</sup> Program Ochrony Środowiska Województwa Podkarpackiego na lata 2012–2015 z perspektywą do 2019 r. – str. 101.

### 3.2 Istotne ustalenia kontroli

#### 3.2.1. Rzetelność wyboru najważniejszych zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej do realizacji, określonych w uchwale Nr XXV/451/12, w odniesieniu do zakładanej poprawy poziomu bezpieczeństwa ludności

3.2.1.1. Inicjatorem podjęcia przez Sejmik uchwały nr XXV/451/12 był ówczesny przewodniczący Komisji Rolnictwa, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Ochrony Środowiska Sejmiku. Zadania, których realizacja została przewidziana w uchwale w głównej mierze wynikały z wniosków i informacji samorządów gminnych i powiatowych, mieszkańców zagrożonych terenów oraz oceny stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych.

Inwestycje zawarte w uchwale były częścią programu ochrony przeciwpowodziowej w zlewniach rzek Wisły, Sanu z Wisłokiem i Wisłoki wraz z dopływami, co umożliwiło ubieganie się o środki finansowe z Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu Górnej Wisły, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego, a także Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

- **UMWP** – dokładne określenie zakresu rzeczowego, parametrów i lokalizacji inwestycji należało do PZMiUW, jednostki organizacyjnej samorządu wojewódzkiego przygotowującej i realizującej inwestycje z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej. Oceny wagi tych zadań pod kątem zapewnienia zakładanego poziomu bezpieczeństwa ludności województwa dokonał PZMiUW, kierując się wynikami wykonanych w terenie prac inwentaryzacyjnych, stanem zaawansowania opracowywanych dokumentacji projektowych oraz starań o uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych. Kolejność realizacji zadań wynikała z analizy PZMiUW, dotyczącej skali zagrożenia powodzią terenów województwa pod kątem, m.in. ich wpływu na ewentualne zwiększenie strat w innych częściach województwa.

Inwestycje przeciwpowodziowe nie były projektowane z wykorzystaniem interaktywnych map terenów zalewowych doliny rzeki Wisły, bowiem w ówczesnym okresie takie mapy, określające istniejące składniki infrastruktury na terenach zalewowych, nie istniały. Projektując inwestycje przeciwpowodziowe dokonywano analiz wpływu nowych inwestycji na istniejącą już infrastrukturę przeciwpowodziową, m.in. opracowano *Koncepcję ochrony przed powodzią Wisły i jej dopływów w rejonie Sandomierza i Tarnobrzega*, która wykazała zależności pomiędzy wymaganymi rzędnymi korony wałów rzeki Wisły, a wysokością obwałowań jej dopływów. Dane te wykorzystano przy opracowywaniu kolejnych dokumentacji projektowych.

W ocenie NIK, zadania inwestycyjne z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej, określone w uchwale Nr XXV/451/12, zostały wybrane w sposób rzetelny, w odniesieniu do zakładanej poprawy poziomu bezpieczeństwa ludności.

#### 3.2.2. Rzetelność i stopień realizacji zadań w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej określonych w uchwale Sejmiku

3.2.2.1. Najpilniejsze zadania do realizacji, uwzględniające analizy przeprowadzone przez PZMiUW, zostały ostatecznie ustalone przez Sejmik w uchwale Nr XXV/451/12 z dnia 24 września 2012 r. Obejmowały one 29 zadań, których realizacja winna – w ocenie Sejmiku – poprawić stopień bezpieczeństwa przeciwpowodziowego województwa podkarpackiego.

W kontroli ustalono, że stan realizacji 29 zadań ujętych w uchwale w latach 2012–2014 był następujący:

- 1) Zrealizowano 5 zadań:
  - a) *Rozbudowa lewostronnego obwałowania rzeki Wisłoki w km 119+309-120+125 na terenie Osieka Jasielskiego;*

- b) Budowa prawostronnego obwałowania rzeki Ropy w km 2+850-3+210 o długości 360 m w m. Jasło;
  - c) Zaprojektowanie i budowa lewostronnego obwałowania rzeki Wisłoki w km 53+800-55+600 w m.: Zawierzbie, Żyraków, na terenie gm. Żyraków;
  - d) Budowa umocnień lewostronnego brzegu rzeki Wisłoki w km 18+700-19+480 w m. Wola Mielecka, gm. Mielec;
  - e) Nowy Breń II – rozbudowa przeciwnofiltracyjne zabezpieczenie prawego wału rzeki Nowy Breń w km 2+487-4+319, na dł. 1,832 km w m.: Słupiec, Ziempniów i Otałów.
- 2) W trakcie realizacji znajduje się 7 zadań, tj.:
- a) Zaprojektowanie i budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego (polderu przepływowego) pn. „Kańczuga” na rzece Mlecza Kańczudzka na terenie gm. Jawornik Polski oraz miasta i gm. Kańczuga (75% zaawansowania);
  - b) Trześniówka III – rozbudowa lewego wału rzeki Trześniówki w km 8+280-13+132 na dł. 4,852 km oraz prawego wału w km 7+678-12+942 na dł. 5,264 km, na terenie gm. Tarnobrzeg i gm. Grębów (74% zaawansowania);
  - c) Łęg III – rozbudowa lewego wału rzeki Łęg w km 5+000-7+580 na dł. 2,58 km oraz prawego wału w km 5+200-11+000 na dł. 5,80 km na terenie gm. Gorzyce i Zaleszany (71% zaawansowania);
  - d) San I etap I – rozbudowa i przeciwnofiltracyjne zabezpieczenie prawego wału rzeki San w km 2+215-9+417, na dł. 7,202 km, na terenie gm. Radomyśl nad Sanem (53% zaawansowania);
  - e) San II – rozbudowa i przeciwnofiltracyjne zabezpieczenie lewego wału rzeki San w km 4+438-9+930 na dł. 4,952 km, na terenie gm. Zaleszany (68% zaawansowania);
  - f) Wisłoka – Boża Wola – rozbudowa lewego wału Wisłoki w km 4+115-6+737 oraz w km 0+000-0+230 wraz z budową obustronnych wałów cofkowych na potoku Kielkowskim o dł. 150 m (89% zaawansowania);
  - g) Odbudowa potoku Lubcza w km 2+640-6+675 na długości 4,035 km oraz udroźnienie koryta potoku Lubcza w rejonie 4 stopni betonowych w km 0+400; 1+280; 7+050; 7+700 w mieście Rzeszów – Zwiężczyca II, oraz w m.: Raclawówka, Niechobrz, Boguchwała, gm. Boguchwała (79% zaawansowania).
- 3) Nie rozpoczęto robót budowlanych, mimo upływu terminu ich rozpoczęcia, na zadaniach:
- a) Zabezpieczenie przed powodzią osiedla Rzochów – budowa nowego prawego wału rzeki Wisłoki w km 26+533-28+639 na terenie miasta Mielca i gm. Przeclaw;
  - b) Ropa – Etap 1 – budowa lewego obwałowania rzeki Ropy na odcinku od drogi powiatowej w Trzcinicy do mostu kolejowego w Siedliskach Sławęcińskich na terenie m. Trzcinica, gm. Jasło oraz Przysieki, Siedliska Sławęcińskie, Pusta Wola, gm. Skołyszyn;
  - c) Potok Fugas – zabezpieczenie przeciwpowodziowe obszarów zalewowych położonych wzdłuż potoku Fugas w km 0+000-0+350 w m. Brzozów;
  - d) Zaprojektowanie i budowa lewostronnego obwałowania rzeki Wisłoki w km 53+800-55+600 w m.: Zawierzbie, Żyraków, na terenie gm. Żyraków, Etap II;
  - e) Regulacja potoku Olszynka w km 5+300-6+570 w m. Święcany oraz w km 1+300-2+060 w m. Siepietnica, gm. Skołyszyn, powiat jasielski;
  - f) Wisła – etap 1 – rozbudowa prawego wału rzeki Wisły w km 5+950 15+819 na odcinku od Tarnobrzega (Skalna Góra) do Koćmierzowa (granica woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego);
  - g) Zabezpieczenie przeciwpowodziowe obszarów zalewowych położonych na prawym brzegu rzeki Wisłoki w km 50+500-57+800 na terenie m.: Dębica i Kędzierz;

- h) *Rozbudowa prawego wału przeciwpowodziowego rzeki Wisłoki na terenie miasta Dębica na działkach Firmy Oponiarskiej Dębica S.A.;*
  - i) *Zabezpieczenie przed powodzią doliny potoku Zawadka na terenie gm. Dębica;*
  - j) *Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego „Góra Ropczycka” na rzece Budzisz, na terenie m.: Sędziszów Małopolski, Góra Ropczycka, Zagorzyce, gm. Sędziszów Małopolski);*
  - k) *Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego „Broniszów” na rzece Wielopolce na terenie m.: Łączki Kucharskie, Niedźwiada, gm. Ropczyce, m.: Broniszów, Glinik, gm. Wielopole Skrzyńskie;*
  - l) *Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego „Łączki Kucharskie” na rzece Wielopolce na terenie m.: Łączki Kucharskie, Niedźwiada, gm. Ropczyce;*
  - m) *Ochrona przed powodzią i odprowadzenie wód powierzchniowych w zlewni potoku Motwica na terenie gm. Laszki i gm. Jarosław;*
  - n) *Wisła – etap – 2 Przebudowa prawego wału Wisły na odcinku od Sandomierza do granicy z woj. lubelskim na dł. 14,5 km.*
- 4) Zadania, dla których termin rozpoczęcia robót upływa najpóźniej z dniem 31 grudnia 2015 r.:
- a) *Optymalna metoda zarządzania ryzykiem powodziowym rz. Wisłoki w km rzeki od 27+000-34+000 i potoku Kiełkowskiego ze szczególnym uwzględnieniem m. Kiełków;*
  - b) *Budowa lewostronnego obwałowania rzeki Wisłoki w km rzeki 111+000-115+400 na dł. 4,265 km chroniącego Osiedle Jasło – Niegłowice w m. Jasło;*
  - c) *Optymalna metoda zarządzania ryzykiem powodziowym potoku Młynówka.*

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że dotychczasowa realizacja zadań ujętych w uchwale Nr XXV/451/12 nie spowodowała znaczącej poprawy stopnia zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa podkarpackiego w stosunku do stanu sprzed podjęcia uchwały. Prawie w połowie okresu inwestycyjnego, określonego w uchwale na lata 2012–2019, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.:

- zrealizowano zaledwie 5 z 29 zadań określonych w uchwale, których łączna wartość wyniosła 15.928 tys. zł;
- w trakcie realizacji było 7 zadań, na które wydatkowano 84.809 tys. zł, przy wartości kosztorysowej tych zadań wynoszącej 119.651 tys. zł;
- nie rozpoczęto realizacji 14 zadań, o łącznej wartości – ujętej w uchwale – w wysokości 438.621 tys. zł, mimo że upłynął wskazany uchwałą termin ich rozpoczęcia. Poniesione na dokumentację projektową tych zadań wydatki wyniosły 6.473 tys. zł;
- rozpoczęcie 3 zadań o wartości – ujętej w uchwale – wynoszącej 113.452 tys. zł, przewidziano na 2015 r. (poniesione wydatki na dokumentację projektową tych zadań wyniosły 1.699 tys. zł).

Środki finansowe niezbędne do realizacji zadań opóźnionych i przewidzianych do rozpoczęcia w 2015 r. wynoszą 543.901 tys. zł, z czego – według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. – zapewnione jest finansowanie na kwotę 17.306 tys. zł. Wielkość brakujących środków w kwocie 526.595 tys. zł można porównać do kwoty 967 mln zł, poniesionych w latach 2010–2013 na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w województwie podkarpackim (głównie na zasiłki celowe dla poszkodowanych oraz infrastrukturę komunalną). W samym 2010 r. na te cele wydatkowano 526 mln zł.

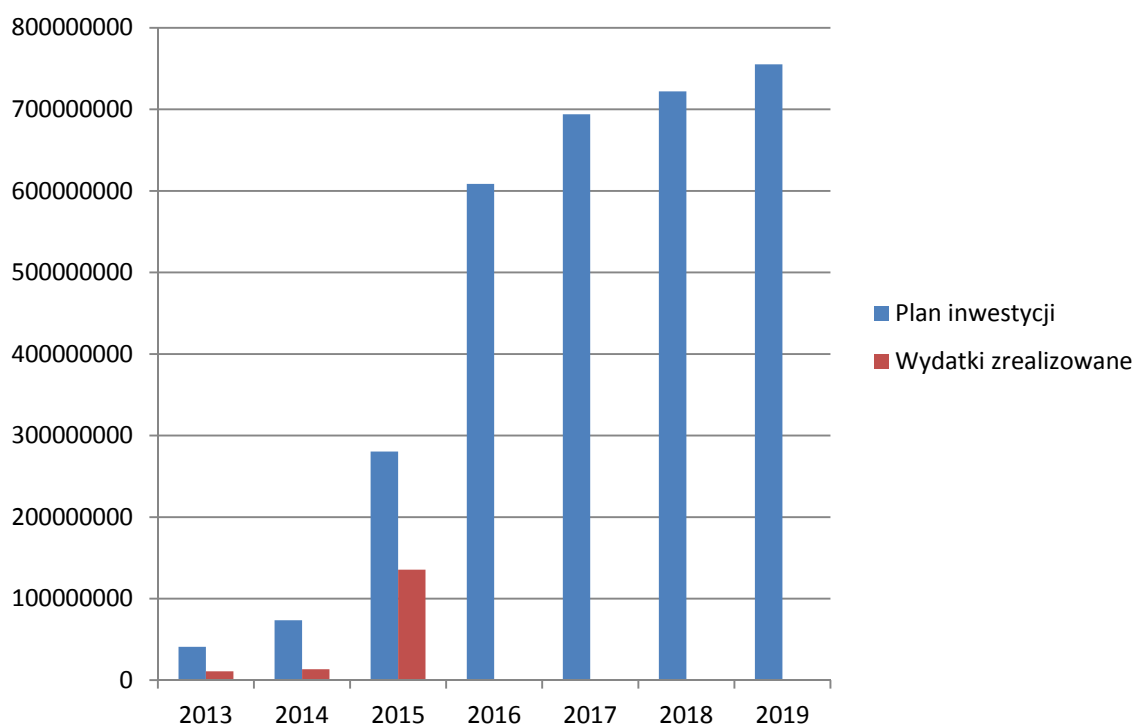
W ocenie NIK, brak istotnej poprawy wynika również z nieprzystąpienia do realizacji dwóch ważnych zadań w postaci rozbudowy wału rzeki Wisły o długości 10 km, na odcinku od Tarnobrzega do Koćmierzowa i na odcinku od Sandomierza do granicy z województwem lubelskim o długości 14,5 km, o wartości łącznej 156.508 tys. zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – ze względu na stwierdzone opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań oraz brak zabezpieczenia środków finansowych – nierealne jest wykonanie do 2019 r. zadań przewidzianych w uchwale i wynikające z tego osiągnięcie poprawy stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego. Przy uwzględnieniu dotychczasowego zaangażowania finansowego i upływu czasu przewidywanego na realizację zadań, szacowany przez NIK czas zakończenia wszystkich inwestycji określonych w uchwale to najwcześniej 2024 r.

Porównanie zrealizowanych dotychczas wydatków inwestycyjnych oraz potrzeb finansowych na realizację pozostałych zadań wynikających z uchwały Nr XXV/451/12 przedstawia wykres nr 1.

Wykres nr 1

Wydatki inwestycyjne oraz potrzeby finansowe (narastająco) według uchwały Nr XXV/451/12



Źródło: Wyliczenia własne NIK.

UMWP analizował przyczyny, które wpłynęły na brak lub opóźnienia w realizacji zadań zatwierdzonych uchwałą oraz podejmował działania w celu ograniczenia ich wpływu na prawidłową realizację zaplanowanych zadań.

- **UMWP** – przyczynami, które wpłynęły na opóźnienia w realizacji zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej były: długotrwałe opiniowanie projektów przez RZGW, przedłużające się procedury uzyskiwania pozwoleń na budowę poszczególnych obiektów, obejmujące postępowania w sprawie wydawanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz pozwoleń wodno-prawnych, brak środków finansowych.

Przeprowadzona kontrola potwierdziła, że ww. przyczyny miały najistotniejszy wpływ na opóźnienia w realizacji inwestycji. W celu ograniczenia negatywnego wpływu czynników na terminowość realizacji zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej, podejmowano działania związane z zapewnieniem niezbędnych nakładów finansowych na wykonanie tych zadań. Jednym z takich działań było podjęcie przez Sejmik w dniu 30 marca 2015 r. uchwały Nr VI/95/15 w sprawie przyjęcia stanowiska Sejmiku dotyczącego podjęcia działań na rzecz zapewnienia finansowania ze środków

Banku Światowego inwestycji z zakresu ochrony przeciwpowodziowej w zlewniach Wisłoki i Wisły Sandomierskiej. Uchwała ta miała przyczynić się do poszukiwania nowych źródeł finansowania pozwalających na realizację przedsięwzięć przeciwpowodziowych. Do czasu zakończenia kontroli nie podjęto działań skutkujących pozyskaniem środków finansowych pochodzących z Banku Światowego.

Zarząd Województwa Podkarpackiego dokonywał ocen dotychczasowej realizacji zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej na podstawie informacji przygotowywanych przez PZMiUW. Działania Zarządu w tym zakresie realizowane były poprzez czynności poprzedzające przygotowywanie projektów uchwał Sejmiku, odpowiednie gospodarowanie środkami finansowymi, obejmujące np. planowanie i wydatkowanie budżetu województwa. Zarząd akceptował roczne plany robót bieżących i inwestycyjnych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej oraz roczne plany inwestycji melioracyjnych, realizowane na terenie województwa oraz sprawozdania z ich realizacji, sporządzane przez PZMiUW. Zarząd Województwa Podkarpackiego nie występował do Sejmiku z inicjatywą uchwałodawczą, zmierzającą do zmiany terminów rozpoczęcia lub zakończenia realizacji zadań przeciwpowodziowych, określonych w załączniku do uchwały, mimo upływu dla części zadań terminów ich rozpoczęcia lub zakończenia. Aktualne terminy rozpoczęcia i zakończenia zadań (w tym dotyczących infrastruktury przeciwpowodziowej) były ujmowane, m.in. w wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Podkarpackiego przyjmowanej stosowną uchwałą Sejmiku oraz w rocznych planach inwestycji melioracyjnych, akceptowanych przez Wojewodę Podkarpackiego i Marszałka Województwa Podkarpackiego.

W uchwale budżetowej Województwa Podkarpackiego na 2013 r. na realizację inwestycji melioracyjnych zaplanowano kwotę 79.492.430 zł, w tym 36.536.000 zł pochodzących z dotacji celowych ujętych w ustawie budżetowej na 2013 r. W trakcie roku budżetowego plan dotacji zmniejszył się do kwoty 29.641.873 zł. W 2014 r. na inwestycje melioracyjne zaplanowano według uchwały budżetowej 96.586.636 zł, w tym 44.512.000 zł pochodzących z dotacji celowych budżetu państwa ujętych w ustawie budżetowej na 2014 r. W wyniku zmian dokonanych w trakcie roku budżetowego plan dotacji zwiększył się do kwoty 56.382.599 zł. Pozyskane środki przeznaczano, m.in. na realizację zadań ujętych w uchwale Nr XXV/451/12, zgodnie z wnioskami kierowanymi do Wojewody Podkarpackiego o przekazanie dotacji z rezerw celowych budżetu państwa.

- **UMWP** – spośród inwestycji wyszczególnionych w uchwale Nr XXV/451/12, dofinansowanie z budżetu państwa w 2013 r. dotyczyło 2 zadań, tj. „Rozbudowy lewostronnego obwałowania rzeki Wisłoki na terenie Osieka Jasielskiego” oraz „Budowy prawobrzeżnego wału przeciwpowodziowego na rzece Ropie o długości 360 m w m. Jasło”. W 2014 r. środkami z rezerw celowych dofinansowano realizację 3 zadań, tj. „Trześniówka III – rozbudowa lewego wału rzeki Trześniówki na dł. 4,852 km oraz prawego wału na dł. 5,264 km na terenie gm. Tarnobrzeg i gm. Grębów”, „Łęg III – rozbudowa lewego wału rzeki Łęg na dł. 2,58 km na terenie gm. Gorzyce i gm. Zaleszany”, „Zaprojektowanie i budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego (polderu przepływowego) pn. „Kańczuga” na rzece Mleczka Kańczudzka, na terenie gm. Jawornik Polski i gm. Kańczuga”.

UMWP, realizując zapis zawarty w uchwale, dotyczący postulatu skierowanego do parlamentarzystów podkarpackich o podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie środków finansowych w 2013 r. na realizację zadań przeciwpowodziowych w województwie podkarpackim oraz inicjatyw ustawodawczych, umożliwiających uproszczenie procedur formalno-prawnych, ułatwiających rozpoczęcie inwestycji z zakresu robót zabezpieczających przed powodzią, przekazał treść uchwały wszystkim parlamentarzystom podkarpackim, lecz żaden z nich nie udzielił odpowiedzi. Po ponownym zwróceniu się w tej sprawie w 2014 r. do podkarpackich parlamentarzystów, odpowiedzi udzieliło 4 posłów opozycji rządowej, informując o skierowanych przez nich interpelacjach i odpowiedziach

na nie. Interpelacje dotyczyły: realizacji Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, zabezpieczenia w ustawie budżetowej środków finansowych na 2013 r., pomocy państwa w utrzymaniu urządzeń melioracji wodnych w województwie podkarpackim, prac nad opracowaniem tzw. „masterplanów”, realizacji inwestycji nieujętych w uchwale, tj. budowy zbiorników retencyjnych: „Kąty-Myscowa”, „Dukla” i „Rudawka Rymanowska”.

Komisje Sejmiku zajmowały się sprawami z zakresu zabezpieczeń przeciwpowodziowych wielokrotnie w latach 2010–2014. Najczęściej monitorowała te zagadnienia Komisja Rolnictwa, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Ochrony Środowiska, która na 43 posiedzeniach oceniała przebieg prac z zakresu zabezpieczeń przeciwpowodziowych. Wnioski z posiedzeń ww. Komisji, dotyczące realizacji inwestycji, były kierowane – za pośrednictwem Zarządu Województwa Podkarpackiego – do PZMiUW, Ministra Środowiska, RZGW oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły. Wnioski o zabezpieczenie środków kierowano do Wojewody Podkarpackiego, Ministra Finansów i Prezesa NFOŚiGW. Sprawy związane z monitorowaniem przebiegu prac z zakresu zabezpieczeń przeciwpowodziowych były przedmiotem obrad 7 posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa Publicznego i Zatrudnienia. Wnioski sformułowane przez ww. Komisję dotyczyły m. in. zabezpieczenia środków (pismo do Wojewody Podkarpackiego), a także zasięgnięcia informacji od Marszałka Województwa Świętokrzyskiego na temat zabezpieczenia wału na prawym brzegu Wisły. Komisja Rewizyjna w sprawach dotyczących zabezpieczeń przeciwpowodziowych obradowała 4-krotnie, nie formułując wniosków. Spośród komisji zobowiązanych w uchwale Nr XXV/451/12, jedynie Komisja Gospodarki i Infrastruktury nie monitorowała przebiegu prac związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym.

- **UMWP** – wnioski komisji kierowane do PZMiUW były realizowane na bieżąco w miarę możliwości finansowych i technicznych. W pozostałych przypadkach adresaci ograniczali się do udzielania informacji ogólnych dotyczących stanu zabezpieczenia finansowego zadań związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym, stanu realizacji zadań ujętych w Programie ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły oraz stanu zabezpieczenia prawego wału Wisły na terenie województwa świętokrzyskiego.

UMWP sprawował w latach 2010–2014 nadzór nad działalnością PZMiUW, w zakresie zagadnień związanych z inwestycjami w infrastrukturze przeciwpowodziowej. Nadzór ten przyjmował różne formy, polegające na sprawdzaniu, analizowaniu i weryfikowaniu materiałów i informacji przygotowywanych przez PZMiUW na posiedzenia komisji Sejmiku, Zarządu i Sejmiku, sprawdzaniu i analizowaniu rocznych planów inwestycji melioracyjnych, planowaniu kontroli i kontroli realizacji projektów w ramach Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, sprawdzaniu bieżących i cyklicznych informacji sprawozdawczych przygotowywanych dla Wojewody Podkarpackiego, weryfikowaniu wniosków i wystąpień o zabezpieczenie środków finansowych na realizację zadań w infrastrukturze przeciwpowodziowej oraz wniosków o zmiany w planie finansowym Województwa Podkarpackiego, weryfikowaniu półrocznych i rocznych informacji z wykonania zadań, sprawdzaniu poprawności analiz z wykonania wydatków za 9 i 10 miesięcy roku budżetowego oraz zgodności zakresów rzeczowo-finansowych zadań z uchwałą budżetową, sprawdzaniu poprawności wniosków o uruchomienie środków finansowych kierowanych do Wojewody Podkarpackiego i innych podmiotów, koordynowaniu zmian organizacyjnych w PZMiUW mających na celu usprawnienie wykonywania zadań.

- **UMWP** – zagadnienia związane z inwestycjami w infrastrukturze przeciwpowodziowej były przedmiotem 2 kontroli, które w latach 2010–2014 przeprowadzili pracownicy Departamentu Audytu i Kontroli UMWP wraz z pracownikami Departamentu Rolnictwa, Geodezji i Gospodarki Mieniem. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości w działalności PZMiUW, obejmujących realizację inwestycji związanych z zabezpieczeniami przeciwpowodziowymi.

3.2.2.2. Dyrektor PZMiUW, w imieniu Marszałka Województwa Podkarpackiego, wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych, stanowiących własność Skarbu Państwa w zakresie określonym przez ustawę Prawo wodne. W zarządzie PZMiUW znajduje się 337 rzek, potoków i kanałów o łącznej długości 3.886,8 km, w tym 1.948,2 km odcinków uregulowanych. Ponadto w zarządzie PZMiUW pozostają 33 zbiorniki wodne przeznaczone do retencjonowania wody o łącznej pojemności 10,82339 mln m<sup>3</sup>, w tym 19 zbiorników gromadzi wody powodziowe o łącznej pojemności 6,47513 mln m<sup>3</sup>. PZMiUW zarządza 632,627 km wałów przeciwpowodziowych, które chronią przed powodzią obszar o powierzchni 72.542,4 ha oraz 6 przepompowniami wałowymi.

Po powodziach zaistniałych w dniach 17–27 maja i 2–7 czerwca 2010 r., prace mające na celu usunięcie szkód w infrastrukturze przeciwpowodziowej podległej PZMiUW, w zlewniach Wisły, Wisłoki, Wisłoka i Sanu, ujęto w 499 zadaniach. Łączna wartość tych prac została oszacowana na kwotę 292.400 tys. zł. W ujęciu rzeczowym szkody obejmowały, m.in. uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych o łącznej długości 115 km wraz z urządzeniami funkcjonalnie z nimi związanymi, zalane 3 przepompownie wód, 6 zniszczonych zbiorników wodnych, rozmyte skarpy oraz zamulone rzeki i potoki o łącznej długości 835 km, inne szkody na 12 km pozostałych cieków powierzchniowych.

- **PZMiUW** – 158 zadań (na kwotę 53.366 tys. zł) zakwalifikowano jako pilne, niezbędne do wykonania w 2010 r., a pozostałe zadania (na kwotę 239.035 tys. zł) określono, jako możliwe do wykonania po 2010 r. Szkody będące wynikiem powodzi dotyczyły, m.in. wyrw wałowych, zabezpieczeń przeciwfiltracyjnych wałów, rozmytych koron wałów i podniesienia ich korony, odtworzenia korpusów wałów, zabezpieczenia skarp, odbudowy przepompowni, remontów śluz wałowych. Wstępnie oszacowane przez inspektorów nadzoru rejonów szkody, na podstawie oględzin i pomiarów orientacyjnych, zostały szczegółowo zweryfikowane w późniejszym okresie przez pracowników PZMiUW.

PZMiUW, po przeprowadzeniu szczegółowych analiz, określił wstępnie globalne potrzeby związane z odbudową i remontami infrastruktury przeciwpowodziowej zlokalizowanej na terenie województwa, których realizacja spowodowałaby właściwe bezpieczeństwo przeciwpowodziowe. Potrzeby te w skali całego województwa podkarpackiego będą wynikać także ze wskazań zawartych w planach zarządzania ryzykiem powodziowym, powstających w związku z wdrażaniem postanowień Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim. Plany te, będące od 2016 r. głównym strategicznym dokumentem w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, zdefiniują obszary, którym należy zapewnić możliwy, maksymalnie wysoki poziom zabezpieczenia przed powodzią, po dokonaniu oceny wartości majątku i potencjalnych strat w przypadku wystąpienia powodzi, dadzą odpowiedź, jakiego rodzaju działania techniczne i nietechniczne należy wdrożyć, by docelowo osiągnąć zakładane cele ochrony przeciwpowodziowej. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym są w toku konsultacji społecznych, zatem nie jest obecnie możliwe skonkretyzowanie ostatecznych potrzeb i głównych celów niezbędnych do realizacji w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, w skali województwa podkarpackiego.

- **PZMiUW** – sporządzone analizy jednoznacznie potwierdziły niedobory wysokości prawego wału Wisły, a także wałów cofkowych głównych dopływów Wisły i wskazały na konieczność ich podwyższenia i wykonania zabezpieczenia przeciwfiltracyjnego. Postulat ten został uwzględniony w opracowywanych na zlecenie PZMiUW 6 dokumentacjach projektowych, obejmujących obwałowania Wisły, Sanu, Łęgu i Trześniówki. Dodatkowo wskazano na konieczność poszukiwania miejsc retencji powodziowej (polderów) na lewostronnym i prawostronnym zawału Wisły oraz udrożnienie terenu międzywala poprzez dokonanie redukcji roślinności.

PZMiUW dokonywał analizy przyczyn wpływających na opóźnienia w realizacji zaplanowanych zadań oraz podejmował działania w celu ich ograniczenia.



- **PZMiUW** – najważniejsze czynniki mające wpływ na opóźnienia w realizacji inwestycji to:
  - niedobory środków na wykonanie planowanych zadań, powodujące konieczność poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania (budżet państwa, NFOŚiGW, środki unijne, itp.) i związane z tym długotrwałe procedury przygotowania wniosków o dofinansowanie;
  - długotrwałe procedowanie postępowań w sprawie wydawanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz pozwoleń wodno-prawnych;
  - zmiana nazwy inwestora z Województwa Podkarpackiego na Marszałka Województwa Podkarpackiego, wynikająca z ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw<sup>13</sup>, która spowodowała konieczność dokonania zmian we wcześniej uzyskanych decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwoleniu wodno-prawnym, postanowieniu Wojewody Podkarpackiego w sprawie odstąpienia od przepisów ustawy o transporcie kolejowym, a także konieczność ponownego uzyskania opinii niezbędnych do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji oraz dostosowania dokumentacji projektowej do ww. zmian;
  - problemy z uzyskaniem zgód na wejście w teren od właścicieli gruntów lub ich spadkobierców, na których zaplanowano rozwiązania projektowe, powodujące konieczność przeprowadzenia dodatkowej procedury związanej z uzyskaniem decyzji ustalającej linię brzegową;
  - zmiana – na wniosek mieszkańców – lokalizacji wału powodująca konieczność przeniesienia zlokalizowanego gazociągu wysokiego ciśnienia na teren międzywału, na którą nie zgodził się właściciel gazociągu;
  - długotrwała procedura przejęcia na własność przez Skarb Państwa oraz w administrowanie przez PZMiUW odcinka wału, będącego własnością prywatnej firmy.

W ocenie NIK, procedura – będąca wynikiem zmiany ustawy Prawo wodne, powodująca konieczność wprowadzenia zmiany nazwy inwestora we wcześniej uzyskanych decyzjach, a także konieczność ponownego uzyskania opinii niezbędnych do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji oraz dostosowania dokumentacji projektowej do ww. zmian – jest nieracjonalna. Zmiana nazwy winna powodować automatyczną zmianę w tekście stosownej decyzji.

Działania podejmowane przez PZMiUW w celu ograniczenia wpływu różnych czynników na terminowość wykonywanych zadań polegały, m.in. na:

- przekazywaniu Zarządowi Województwa szczegółowych analiz o stanie realizacji zadań i występujących problemach;
- informowaniu Zarządu Województwa o niewystarczających środkach na sfinansowanie inwestycji;
- opracowywaniu wniosków o pozyskanie dodatkowych środków z budżetu państwa oraz pochodzących ze źródeł zewnętrznych;
- informowaniu Komisji Rolnictwa, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Ochrony Środowiska Sejmiku o stanie urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią oraz o stanie realizacji inwestycji w infrastrukturze przeciwpowodziowej;
- opracowaniu własnych wytycznych do opracowania raportów o oddziaływaniu przedsięwzięć inwestycyjnych na środowisko w celu przyspieszenia procedury uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- zawieraniu z właścicielami terenów umów regulujących zasady korzystania z gruntów niebędących w zarządzie PZMiUW, a niezbędnych dla prawidłowego wykonania zaplanowanych prac budowlanych;
- pozyskiwaniu od właścicieli gruntów oświadczeń o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane;
- korygowaniu dokumentacji technicznej wykonywanych robót;
- ustalaniu spadkobierców po zmarłych właścicielach gruntów poprzez wyjazdy w teren;
- wnioskowaniu do gmin o udostępnienie danych osobowych dotyczących właścicieli gruntów lub ich spadkobierców.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 850.

W ocenie NIK, działania podejmowane przez PZMiUW, mające na celu ograniczenie negatywnego wpływu różnych czynników na terminowość wykonywanych zadań, były rzetelne, ale tylko w nieznacznym stopniu przyczyniły się do planowej realizacji zadań w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej.

Zdaniem NIK, zapewnienie PZMiUW dostępu do baz danych w systemie informatycznym odnośnie danych osobowych właścicieli gruntów lub ich spadkobierców, mogłoby wpłynąć na przyspieszenie procesów związanych z realizacją inwestycji przeciwpowodziowych.

### 3.2.3. Stopień i skuteczność realizacji wniosków i rekomendacji ujętych w „Raportie po powodzi 2010”, opracowanym przez Wojewodę

3.2.3.1. Rekomendacje i wnioski z zakresu zarządzania kryzysowego i infrastruktury przeciwpowodziowej, zawarte w ww. raporcie, to m.in.:

- zwiększenie nakładów finansowych na bieżące utrzymanie i konserwację urządzeń melioracji wodnych podstawowych, w tym zwiększenie dotacji do spółek wodnych, które realizują zasadnicze zadania w tym zakresie;
- zaktywizowanie samorządów w celu pozyskania środków finansowych na rozbudowę lokalnych systemów ochrony przeciwpowodziowej;
- zbudowanie systemu telekonferencji w celu usprawnienia wymiany informacji o zagrożeniach pomiędzy wojewodą a przedstawicielami samorządów i kierownictwem służb ratowniczych,
- w celu ujednoczenia opracowania map ryzyka wprowadzić jednolity system operacyjny GIS na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego, który ułatwi i przyspieszy prognozowania rozwoju sytuacji;
- dokonanie zmian legislacyjnych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym mających na celu zapewnienie całodobowego funkcjonowania punktu kontaktowego na terenie gminy;
- rozważenie możliwości wydania zarządzenia lub wytycznych w sprawie opracowania planów ochrony przeciwpowodziowej;
- zmodernizowanie wałów cofkowych na rzece Breń, Trześniówka i Łęg;
- realizacja kolejnych inwestycji z dziedziny infrastruktury przeciwpowodziowej w celu obniżenia strat powodziowych w latach następnych;
- doprecyzowanie zadań własnych z zakresu ochrony przeciwpowodziowej w ustawach o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym oraz skonkretyzowanie w ustawie o zarządzaniu kryzysowym zadań dla marszałka województwa.

W ramach realizacji wniosków i rekomendacji, ujętych w „Raportie po powodzi 2010”, Wojewoda systematycznie podejmował starania o zwiększenie nakładów finansowych na odbudowę, rozbudowę i budowę nowych urządzeń melioracji wodnych, zarówno podstawowych, jak również szczegółowych oraz na ich bieżące utrzymanie i konserwację.

W województwie podkarpackim zbudowano nowoczesny i funkcjonalny System Informacji Przestrzennej (GIS), usprawniający zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, umożliwiający ściślejszą współpracę ze służbami ratowniczymi oraz optymalizację procesów decyzyjnych i koordynacyjnych, a także usprawniający wymianę informacji o zdarzeniach kryzysowych pomiędzy Wojewodą, a przedstawicielami samorządów i kierownictwem służb ratowniczych. Ujednoczenie map ryzyka i wprowadzenie, na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego, jednolitego systemu operacyjnego GIS, ułatwiło i przyspieszyło prognozowanie rozwoju sytuacji w przypadku zagrożeń,

w tym powodziowych. Zaktualizowano WPZK, uwzględniając zdarzenia z powodzi w 2010 r. oraz późniejsze ustalenia w zakresie realizacji zadań w infrastrukturze przeciwpowodziowej. Opracowano również wojewódzki plan operacyjny ochrony przed powodzią i wytyczne do opracowania powiatowych planów ochrony przed powodzią, systematycznie dokonywano oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa.

W ocenie NIK podjęte działania, związane ze zwiększeniem sprawności współdziałania wszystkich organów administracji publicznej w województwie, w zakresie zapobiegania klęskom powodziowym oraz stworzenie sprawnego, efektywnego systemu zarządzania kryzysowego, poprawiły stopień bezpieczeństwa ludności województwa.

Wojewoda, zauważając konieczność usprawnienia działalności spółek wodnych, pismem z dnia 12 kwietnia 2011 r. zgłosił do MRiRW propozycje dotyczące wprowadzenia zmian legislacyjnych, bądź uzupełnień, w następujących aktach prawnych:

- w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* – wprowadzenie zapisu gwarantującego zapewnienie spółkom wodnym środków z budżetu państwa na realizację zadań statutowych oraz wprowadzenie obligatoryjnych opłat dla właścicieli lub użytkowników wszystkich gruntów rolnych na rzecz utrzymania dotychczasowych systemów odwodnień i budowy nowych;
- w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*<sup>14</sup> – dodanie zapisu o zwolnieniu spółek wodnych z obowiązku opłat za korzystanie z zasobów geodezyjnych;
- w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. *w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną*<sup>15</sup> – uregulowanie sprawy ochrony bobra, żyjącego na urządzeniach melioracji wodnych poprzez dopuszczenie likwidacji przetamowań oraz odstrzał bobra, w oparciu o zgłoszenie do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, którego sprzeciw podlegałby zaskarżeniu;
- w rozporządzeniu MRiRW z dnia 11 marca 2009 r. *w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach wspierania działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013”*<sup>16</sup> – uzależnienie przyznania pomocy finansowej, w oparciu o środki Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, od przedłożenia zaświadczenia o uregulowaniu zobowiązań w stosunku do spółki wodnej;
- w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* – wprowadzenie możliwości przejęcia w trybie komunalizacji urządzeń melioracji wodnych szczegółowych przez gminę oraz ich utrzymanie.

Odpowiedzi na propozycje Wojewody udzieliło MRiRW, które poinformowało, że zgłoszone propozycje zostaną przeanalizowane i w miarę możliwości wykorzystane w bieżącej pracy resortu.

W dniu 13 grudnia 2011 r. Wojewoda przekazał doświadczenia z funkcjonowania dotychczasowego systemu zarządzania kryzysowego oraz propozycje zmian w przedmiotowej ustawie, do Wojewody Mazowieckiego, upoważnionego w tej sprawie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji (MAiC), a to:

- ujęcie regulacji odnoszących się do ochrony ludności w jednym akcie prawnym, np. ustawie *o zarządzaniu kryzysowym*, w miejsce rozproszonych regulacji w wielu aktach prawnych różnej rangi;

<sup>14</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 220, poz. 2237.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 40, poz. 329 ze zm.

- jednoznaczne określenie struktury na poziomie gminy, która ma realizować zadania związane z zapewnieniem całodobowego dyżuru oraz przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, ponieważ dotychczasowe regulacje prawne nie zabezpieczają realizacji tych zadań na poziomie gminy;
- wprowadzenie do ustawy zapisu uprawniającego do prowadzenia przez Wojewodę kontroli realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, ponieważ dotychczasowe regulacje nie dają takich uprawnień do skontrolowania właściwego wykonania zadań zawartych w poleceniach, zaleceniach, planach;
- ujednoczenie na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego oprogramowania systemu informacji przestrzennej GIS, które zapewni analizę zagrożenia na mapach cyfrowych i baz danych dla użytkowników systemu, w miejsce wielopłaszczyznowych baz danych;
- wprowadzenie jednolitego systemu powiadamiania SMS o możliwości wystąpienia zagrożenia,
- dopisanie w ustawie zapisu stwierdzającego, że do zarządu województwa należy również organizowanie i prowadzenie szkoleń z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, co umożliwiłoby pozyskiwanie środków na dofinansowanie tych zadań z NFOŚiGW i funduszy unijnych;
- wskazanie w ustawie zadań własnych j.s.t., jak i zadań z zakresu administracji rządowej, finansowanych z budżetu państwa lub przyjęcie zasady, że zadania z zakresu ochrony ludności są zadaniami własnymi j.s.t., a doraźnie zlecane przez wojewodów, są zadaniami z zakresu administracji rządowej.

Zgłoszone propozycje pozostały bez odpowiedzi.

Wojewoda, w celu realizacji wniosku dotyczącego zwiększenia nakładów finansowych na bieżące utrzymanie i konserwację urządzeń melioracji wodnych w województwie podkarpackim, zawartego w „Raporcie po powodzi 2010 r.”, corocznie występował do MSWiA, a następnie do MAiC, na przestrzeni okresu 2010–2014 r., o uzyskanie dodatkowych środków finansowych z dotacji celowej, z budżetu państwa oraz ze środków pozabudżetowych, pochodzących z UE, na odtworzenie i zabezpieczenie infrastruktury przeciwpowodziowej oraz osuwisk. W poszczególnych latach kontrolowanego okresu uzyskano następujące dodatkowe kwoty na realizację ww. zadań: w 2010 r. – 10.014 tys. zł, w 2011 r. – 19.686 tys. zł oraz 21.453 tys. zł ze środków pozabudżetowych z Funduszu Solidarności UE, w 2012 r. – 14.651 tys. zł oraz 2.922 tys. zł ze środków pozabudżetowych FS UE, w 2013 r. – 18.099 tys. zł i w 2014 r. – 22.036 tys. zł.

Łączna wielkość dotacji przekazanych przez Wojewodę z budżetu państwa na zadania związane z odbudową, budową i remontami infrastruktury przeciwpowodziowej w latach 2010–2014 wyniosła 186.591 tys. zł, z tego 125.529 tys. zł z budżetu państwa, 30.415 tys. zł z PROW, 27.859 tys. zł z POiŚ.

Wojewoda, realizując zalecenie dotyczące zwiększenia dotacji dla spółek wodnych, systematycznie zabiegał, w okresie 2011–2014 r., w MRiRW o pozyskanie dodatkowych środków finansowych, niezbędnych na finansowanie właściwego funkcjonowania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. W ocenie NIK, skuteczność tych działań, była stosunkowo niska. Łączna wysokość środków zabezpieczonych w ustawach budżetowych oraz pozyskanych z rezerw celowych dla spółek wodnych, w okresie 2010–2014 r., wyniosła 2.802 tys. zł. Wysokość dodatkowych środków finansowych, przyznanych przez MRiRW, wyniosła łącznie w ww. okresie 1.957 tys. zł i w stosunku do wnioskowanych przez Wojewodę w kwocie 5.800 tys. zł, w poszczególnych latach, wahała się w granicach od 22,2% do 48,8%.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki blokowania wydatków na dotacje na odbudowę, budowę i remonty urządzeń infrastruktury przeciwpowodziowej, których łączna kwota w okresie 2010–2014 wyniosła 11.791 tys. zł, w tym kwotę 9.496 tys. zł zablokowano, jako środki zabezpieczone w ustawie budżetowej na prefinansowanie realizacji 5 projektów melioracyjnych w PROW na lata 2007–2013, z braku możliwości ich wydatkowania po nowelizacji ustawy budżetowej, zmniejszającej o kwotę 3.192.000 zł współfinansowanie projektów. Pozostała kwota dotyczyła oszczędności uzyskanych w wyniku rozstrzygnięcia przetargów w kwotach niższych niż zakładano. W analizowanym okresie nie wystąpiły przypadki zwrotów dotacji, przeznaczonych na realizację zadań w zakresie budowy, rozbudowy, remontów i utrzymania infrastruktury przeciwpowodziowej oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych w infrastrukturze przeciwpowodziowej województwa, po okresie rozliczeniowym dla danego roku budżetowego, z uwzględnieniem tzw. okresu przejściowego.

3.2.3.2. Wszystkie skontrolowane gminy zorganizowały systemy wymiany informacji w sytuacji pojawienia się zagrożenia powodziowego i zapewniły całodobowe funkcjonowanie punktu kontaktowego gminy, którego zadaniem jest odbiór i przekazywanie komunikatów/ostrzeżeń o zagrożeniach oraz uruchamianiu wymaganych procedur, szczególnie w początkowym okresie rozwoju sytuacji. Zadania z tego zakresu zostały przydzielone gminnym zespołom zarządzania kryzysowego.

- **Gmina Czermin** – w Planie Zarządzania Kryzysowego Gminy zapisano, iż łączność w sytuacji bieżącej jak i kryzysowej, oparta jest na stacjonarnych systemach łączności przewodowej i bezprzewodowej, systemie poczty oraz poczty kurierskiej. Podstawowym sposobem łączności jest telefonia kablowa Urzędu Gminy i gminnych jednostek organizacyjnych oraz telefonia komórkowa i łączność radiowa. W Planie określono definicje, tryb postępowania, uprawnienia, zakres odpowiedzialności realizujących działania, począwszy od fazy informowania i stwierdzenia możliwości wystąpienia symptomów konieczności podjęcia czynności związanych z ostrzeganiem i alarmowaniem ludności na terenie gminy, procedury współdziałania jednostek zaangażowanych w realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, charakterystykę sił i środków, możliwości ich wykorzystania oraz wykaz specjalistów i ekspertów z zakresu łączności. Zakres działań obejmował fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy.

W 3 gminach (Jasło, Miasto Jasło i Dębica) wprowadzono dodatkowo informowanie ludności o zagrożeniach poprzez przekazywanie krótkich wiadomości tekstowych – sms, wysyłanych przez systemy informatyczne.

W kontroli ustalono, że w 2 gminach nie przestrzegano obowiązujących uregulowań w zakresie stosowanych procedur dotyczących funkcjonowania całego systemu przekazywania informacji.

- **Gmina Gorzyce** – nie założono i nie prowadzono książki meldunków w formie wymaganej przez plan kryzysowy. Informacje wpływające o zdarzeniach zachodzących w trakcie alarmu powodziowego zapisywano w zeszycie w formie notatek. Dokumentacja informacji wychodzących, to luźne kopie informacji przesyłanych drogą e-mailową lub faksem do instytucji zewnętrznych.
- **Gmina Dębica** – podczas alarmów powodziowych prowadzono 2 zeszyty/notatniki oraz spięte kartki, w których zapisywano, m.in. datę, godzinę i stan wody bez określenia miejsca pomiaru oraz zgłoszenia od poszkodowanych. W części zapisów nie odnotowywano dat i godzin zgłoszenia zagrożenia, komu problem został przekazany i czy pomoc została udzielona, danych kontaktowych osób zgłaszających.

W okresie objętym kontrolą tylko 5 gmin spośród 11 wnioskowało o dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, odnośnie zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpowodziowej. W 4 przypadkach gminy otrzymały takie dotacje w łącznej wysokości 3.094 tys. zł, zaś 4 gminy otrzymały środki spoza budżetu w wysokości 3.362 tys. zł. Środki powyższe wykorzystano na refundację wydatków poniesionych na usuwanie skutków powodzi.

- **Gmina Miasto Tarnobrzeg** – w dniu 24 stycznia 2011 r. Prezydent Miasta złożył do Wojewody Podkarpackiego wniosek o przyznanie dotacji celowej na odtworzenie rezerw miejskiego magazynu przeciwpowodziowego w kwocie 130 tys. zł. Ze względu na to, iż jest to zadanie własne związane z zarządzaniem kryzysowym, które powinno być finansowane ze środków własnych samorządu, Wojewoda odmówił udzielenia dotacji.
- **Gmina Skołyszyn** – łączna kwota dotacji, które Gmina otrzymała z WFOŚiGW wynosiła 942 tys. zł. Środki przeznaczono na sfinansowanie zakupu: 5 samochodów gaśniczych, 2 agregatów prądotwórczych, wyposażenia dla jednostek OSP.

W okresie objętym kontrolą żadna z gmin nie realizowała z własnej inicjatywy i z własnych środków zadań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową i nie współfinansowała tych zadań.

- **Gmina Ropczyce** – Burmistrz wyjaśnił, iż Gmina nie realizowała z własnych środków ani nie współfinansowała zadań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową, ponieważ nie jest właścicielem urządzeń technicznych służących ochronie przed powodzią, poza tym budowa tego typu urządzeń przekracza możliwości finansowe samorządu.

Wszystkie objęte kontrolą gminy uwzględniły w planach zarządzania kryzysowego tematykę związaną z zagrożeniem powodziowym, w tym oceny i wnioski dotyczące zagrożenia powodziowego. W planach określono: charakterystykę zagrożeń powodziowych oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, m.in. w zakresie dotyczącym zagrożenia powodziowego. W planach zapisano, że mają one na celu ustalenie zasad kierowania i koordynacji oraz procedur uruchamiania sił i środków ratowniczych w sytuacji narastania zagrożenia oraz sytuacji kryzysowych. Plany umożliwiają wypełnienie obowiązku, jaki nakładają przepisy prawa z zakresu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i obronności, a także ocenę zagrożeń i wynikające z niej potrzeby dla ochrony ludności, sprawne kierowanie, kontrolę podejmowanych działań, reagowanie na sytuację kryzysową. Plany określają charakterystykę gminy, katalog zagrożeń, analizę funkcjonowania struktur organizacyjnych administracji publicznej, przewidywane warianty działań, procedury reagowania kryzysowego, jako zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, załączniki funkcjonalne (m.in. schemat łączności, powiadamiania, wykaz osób i jednostek uczestniczących w poszczególnych działaniach, plan ewakuacji ludności i zwierząt).

Plany były uzgodnione z gminnymi jednostkami organizacyjnymi i obecnie wszystkie są zatwierdzone przez starostów. W jednym przypadku, plan obowiązujący w okresie 2009 r. – 2013 r., nie był zatwierdzony przez starostę ani nie był aktualizowany.

- **Gmina Mielec** – Plan Reagowania Kryzysowego opracowany w 2009 r. i obowiązujący do dnia 23 września 2013 r., nie był zatwierdzony przez Starostę Powiatu Mieckiego i nie był aktualizowany przez cały okres jego obowiązywania, pomimo obowiązku jego aktualizacji, co 2 lata. W zestawieniach sił i środków straży pożarnych państwowych i ochotniczych brak było informacji o kontaktach telefonicznych, czy e-mailowych, w planie podano jedynie kontakty do 5 zakładów podstawowej opieki lekarskiej i do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mielcu.

Wszystkie skontrolowane gminy w swoich budżetach planowały wydatki na finansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w poszczególnych latach badanego okresu. W każdym roku wszystkie gminy tworzyły obowiązkową rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie niższej niż 0,5% wydatków budżetu gminy, pomniejszych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu – zgodnie z przepisem art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Wyjątkiem był 2010 r., w którym 3 gminy – Ropczyce, Skołyszyn i Miasto Tarnobrzeg – nie utworzyły rezerwy, pomimo obowiązku jej utworzenia zawartego w art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, z powodu błędnej interpretacji wchodzącej w życie zmiany ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Delegatura NIK w Rzeszowie w stosunku do gmin, które w latach 2010–2013, objęto kontrolami: I/10/044, P/13/077, związanymi z zagadnieniami powodziowymi, skierowała do wójta, burmistrzów i prezydenta następujące wnioski i zalecenia: zatwierdzenie gminnego planu reagowania kryzysowego, aktualizację operatu powodziowego gminy, wdrożenie kontroli zarządczej, modyfikację miejskiego planu reagowania kryzysowego o wykaz umów i porozumień związanych z realizacją zadań określonych w planie, aktualizację studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określenie obszarów zagrożonych zalaniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, prowadzenie książki meldunków z dyżurów całodobowych.

Wszystkie wnioski i zalecenia NIK zostały w pełni wykonane przez skontrolowane gminy.

- **Gmina Pilzno** – NIK wносиła o:
  - podjęcie działań w celu aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Pilzno – zaktualizowano ww. studium w 2011 r. i w 2013 r., a w II zmianie studium określono obszar zagrożony zalaniem wodami powodziowymi;
  - określenie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obszarów zagrożonych zalaniem wodami powodziowymi – w 2013 r. uchwalono miejscowy plan, w którym określono obszar szczególnego zagrożenia powodzią;
  - prowadzenie książki meldunków w czasie trwania dyżurów całodobowych – od 2011 r. taka książka jest prowadzona.

### 3.2.4. Skuteczność działań podejmowanych przez Wojewodę, jednostki samorządu wojewódzkiego oraz gminy położone na terenach najbardziej zagrożonych powodzią, mających na celu poprawę stopnia ochrony przeciwpowodziowej

3.2.4.1. Bezpośrednio po powodzi 2010 r. Wojewoda zbierał informacje o szkodach i ich rozmiarze, w tym spowodowane również w infrastrukturze przeciwpowodziowej, od spółek wodnych (szkody na urządzeniach melioracji wodnych szczegółowych), PZMiUW i RZGW (szkody na urządzeniach melioracji wodnych podstawowych).

- **Wojewoda** – oszacowane straty powodziowe ogółem wyniosły 1.341.770 tys. zł, w tym straty spowodowane w urządzeniach rzek i cieków wodnych, rowów odwadniających, potoków i kanałów oszacowano na kwotę 318.695 tys. zł.  
Straty rzeczowe w infrastrukturze przeciwpowodziowej wystąpiły w postaci zniszczonych 1 tys. km rowów melioracyjnych odwadniających, 860 sztuk przepustów i urządzeń drenarskich, licznych wyrw brzegowych, osunięć skarp brzegowych do koryt rzek, wyerodowań dna cieków wodnych, uszkodzeń odcinkowych budowli regulacyjnych z płyt w dnach rzek i na skarpach brzegowych rzek, wymytej zabudowy pomiędzy poprzeczkami z koszy siatkowo-kamiennych brzegów rzek, podmycia wysokich brzegów rzek, znacznych zawężeń koryta rzek, zerwania budowli przeciwpowodziowych na rzekach w postaci śluz, stopni wodnych, spiętrzeń i grobli.

Szacunków szkód po powodzi z 2010 r. niezwłocznie dokonywali pracownicy spółek wodnych, PZMiUW oraz RZGW, którzy dysponowali fachową wiedzą w zakresie prawa i budownictwa wodnego. Wojewoda nie dokonywał weryfikacji ww. szkód ze względu na to, że w PUW nie ma osób posiadających odpowiednie wykształcenie kierunkowe, pozwalające na dokonywanie weryfikacji zgłaszanych szkód.

Zbiornicze zestawienie strat powodziowych w województwie, przekazane przez Wojewodę Ministrowi SWiA, stanowiło podstawę do ubiegania się przez Wojewodę o pozyskanie z FS UE środków finansowych pozabudżetowych na usuwanie szkód powodziowych na urządzeniach melioracji wodnych szczegółowych oraz podstawowych. Wojewoda występował corocznie do MRiRW, MSWiA i MAiC z wnioskami o podjęcie działań mających na celu uruchomienie dodatkowych środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa, z przeznaczeniem na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych i szczegółowych oraz wód, istotnych dla regulacji stosunków

wodnych. W analizowanym okresie Wojewoda wystąpił do MRiRW o dodatkowe środki finansowe na naprawę i utrzymanie melioracji szczegółowych w łącznej wysokości 5,8 mln zł, natomiast uzyskał je w wysokości 1.985 tys. zł, tj. 34,2% zgłoszonych potrzeb. Przekazane dane o stratach w infrastrukturze przeciwpowodziowej posłużyły Wojewodzie również za podstawę do wnioskowania o dodatkowe środki finansowe, pochodzące z rezerwy celowej MSWiA, a następnie MAiC, które otrzymał w łącznej wysokości 65.418 tys. zł oraz z rezerwy celowej MRiRW, w łącznej wysokości 38.035 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację zadań z zakresu naprawy i utrzymania melioracji wodnych podstawowych.

Wojewoda systematycznie dokonywał wymaganych aktualizacji WPZK, również stosownie do zaistniałych niezbędnych potrzeb, w tym również po powodzi w 2010 r. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, w 2010 r. opracowano raport cząstkowy do „Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”, w którym wskazano najważniejsze zagrożenia i skutki ich wystąpienia, w tym zagrożenia powodziowego. Przy zagrożeniu powodziowym uwzględniono w raporcie cząstkowym zadania, tj. programy, przedsięwzięcia i projekty na rzecz bezpieczeństwa powodziowego, wskazując wykonawców, sposób i źródła finansowania, okres trwania oraz wnioski, spostrzeżenia i opinie. Powyższy plan był aktualizowany w 2012 i 2014 r. i zatwierdzany przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

- **Wojewoda** – zaktualizowane elementy planu zwiększyły jego funkcjonalność, poprzez: ujęcie zadań określonych planami działań krótkoterminowych w związku z nowelizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym, opracowanie i zaktualizowanie raportów cząstkowych do „Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego” i wskazanie w nich najważniejszych zagrożeń i potencjalnych negatywnych skutków oddziaływania konkretnych zagrożeń na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę (mapy ryzyka), modyfikację zadań w zakresie monitorowania zagrożeń, dostosowanie procedur działania WCZK i WBiZK, aktualizację charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, aktualizację zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, ponowne określenie priorytetów w zakresie ochrony i odtwarzania infrastruktury krytycznej, uaktualnienie mapy zagrożeń i mapy ryzyka, z efektywnym wykorzystaniem narzędzi GIS.

W kontroli ustalono, że Wojewoda powołał Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (WZZK), będący jego organem pomocniczym, w celu zapewnienia wykonywania i koordynacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz pakietu ustaw o stanach nadzwyczajnych i dokonał aktualizacji zasad pracy tego zespołu.

Wojewódzki Plan Operacyjny Ochrony Przed Powodzią opracowano w 2009 r. i od tego roku był na bieżąco aktualizowany, w tym również po powodzi w 2010 r. W planie tym uwzględniono istniejące i realizowane przez PZMiUW urządzenia wodne, służące ochronie przed powodzią. Zadania z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej, zdefiniowane w planie, były kompatybilne z zadaniami określonymi w planach finansowych Wojewody w latach 2011–2014 i posiadały zabezpieczone, w poszczególnych latach, pokrycie w środkach finansowych. Zapisy planu konsultowano z RZGW, PZMiUW, IMiGW oraz j.s.t. województwa. W związku z wdrożeniem w województwie systemu informacji przestrzennej GIS, aktualizacja planu polegała przede wszystkim na przeprowadzeniu prac na mapach cyfrowych, powstałych w ramach opracowań studiów ochrony przeciwpowodziowej przez RZGW, dotyczących zlewni Wisłoki, Sanu, Wisłoka i Wisły.

Oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa dokonywane były na każdym posiedzeniu WZZK. Wojewoda dysponował informacją z PZMiUW odnośnie aktualnego stanu zaawansowania prac, związanych z realizacją zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony przed powodzią, ze szczegółową ich lokalizacją w terenie. W 2010 r. odbyło się 16 posiedzeń WZZK, dotyczących oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego, w 2011 r. i w 2012 r. po jednym posiedzeniu, natomiast w 2013 r. i 2014 r. po dwa posiedzenia. Dzięki temu, w połączeniu z posiadanymi informacjami z zakresu stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych, zbiorników wodnych, stacji pomp, rzek i potoków, Wojewoda miał bieżący pogląd odnośnie stopnia bezpieczeństwa ludności województwa.



- **Wojewoda** – po powodzi w 2010 r. przystąpiono w województwie do skoordynowanych, krótko oraz długofalowych działań organizacyjno-planistycznych w terenie, mających na celu przede wszystkim przywrócenie funkcjonalności uszkodzonej i zniszczonej infrastruktury przeciwpowodziowej i przez to poprawę bezpieczeństwa w skali lokalnej i regionalnej. W kolejnych latach po powodzi służby melioracyjne przywróciły dobry stan i funkcjonalność uszkodzonych wałów, śluz i dróg przywałowych. Wykonano naprawy uszkodzeń zbiorników wodnych i przepompowni melioracyjnych, przywrócono również warunki przepływu koryt rzek i potoków, szczególnie w miejscach dotychczasowych powodzi i potencjalnego zagrożenia powodziowego. Usunięto wszystkie uszkodzenia w wałach mające wpływ na bezpieczeństwo terenów chronionych oraz zlikwidowano największe szkody popowodziowe w korytach rzek i potoków, zagrażające bezpieczeństwu komunikacyjnemu (podmycia dróg, mostów, kładek), jak również budynkom i infrastrukturze komunalnej. Proces odbudowy i modernizacji infrastruktury przeciwpowodziowej skoncentrowano głównie w najbardziej tego wymagającym obszarze, tj. w północnej części województwa, na terenie powiatu mieleckiego i tarnobrzeskiego oraz części zachodniej, na terenie powiatu dębickiego i jasielskiego.

W ocenie NIK, dotychczasowe działania Wojewody wpłynęły na poprawę stopnia bezpieczeństwa ludności województwa, natomiast w niewielkim stopniu na zabezpieczenie nieruchomości (domy, zabudowania gospodarcze, zakłady pracy, infrastrukturę komunikacyjną, uprawy rolnicze), usytuowanych na terenach zagrożonych potencjalnie zalaniem.

3.2.4.2. W gminach województwa podkarpackiego nie ustalono jednolitego systemu pozyskiwania informacji o wielkości szkód w infrastrukturze przeciwpowodziowej zlokalizowanej na terenie gminy, niemniej jednak informacje te były pozyskiwane z różnych źródeł. Obowiązki w tym zakresie przypisano gminnym zespołom zarządzania kryzysowego poprzez określenie osób odpowiedzialnych za szacowanie strat i zniszczeń powodziowych, a także opracowanie protokołu/raportu odbudowy po powodzi oraz udział w przeglądach stanu technicznego obiektów.

- **Gmina Czermin** – w Urzędzie nie było systemu pozyskiwania i przetwarzania informacji o wysokości szkód powstałych w infrastrukturze przeciwpowodziowej zlokalizowanej na terenie Gminy i niebędącej w jej posiadaniu. Podczas powodzi w 2010 r. mieszkańcy Gminy informowali Urząd o zagrożeniu powodziowym, które mogło nastąpić w wyniku przerwania lub przelania wałów przeciwpowodziowych rzeki Wisły i Nowy Breń. Zadania w zakresie szacowania szkód w infrastrukturze komunalnej powstałych w wyniku klęsk żywiołowych (powodzi) przypisano Gminnemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego.

Gminy, generalnie, nie sporządzały analiz przyczyn powstawania strat powodziowych i nie wyciągały wniosków z tych analiz. Spośród 11 skontrolowanych 6 gmin dokonało w niewielkim zakresie analiz tych przyczyn w treści planów operacyjnych ochrony przed powodzią.

- **Gmina Czermin** – nie dokonywano analiz przyczyn powstania strat powodziowych w infrastrukturze przeciwpowodziowej położonej na terenie Gminy, niebędącej na jej utrzymaniu, jak również nie zgłaszano potrzeb w ww. zakresie. Ponadto, pomimo każdorazowych zaproszeń przedstawicieli Gminy do udziału w 57 przeglądach stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych, dokonywanego przez PZMiUW, Gmina nie delegowała swojego przedstawiciela do składu zespołu kontrolującego stan techniczny wałów przeciwpowodziowych.

Zainteresowane gminy, na obszarze których wystąpiła powódź, czynnie uczestniczyły w ocenie ryzyka powodziowego, sporządzeniu map zagrożenia powodziowego i pomimo braku ustawowego obowiązku uczestniczyły w konsultacjach odnośnie sporządzenia ww. map.

- **Gmina Gorzyce** – do dnia zakończenia kontroli nie przekazano Urzędowi planu zarządzania ryzyka powodziowego dla zlewni Sanu. Mapy zagrożenia powodziowego na obszarze Gminy, którymi dysponował Urząd od końca grudnia 2013 r. – według KZGW, ich autora - do czasu zakończenia ich weryfikacji i oficjalnego przekazania jednostkom administracyjnym podanym w art. 88f ust. 3 i 4 ustawy Prawo wodne, nie stanowiły podstawy do uruchomienia przez Gminę działań w trybie przewidzianym przez ust. 5 i ust. 6 cyt. przepisu, tj. uwzględniania poziomu zagrożenia powodziowego przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.

Spśród 11 skontrolowanych gmin, potrzeby w zakresie budowy, odbudowy, remontów infrastruktury przeciwpowodziowej zlokalizowanej na terenie gminy, zgłosiły i przekazały 2 gminy, natomiast 5 gmin zgłosiło potrzeby ogólne związane z ochroną przeciwpowodziową.

W ocenie NIK, brak określenia potrzeb w zakresie usuwania przyczyn powstawania szkód powodziowych, przez pozostałe gminy, może negatywnie wpływać na bezpieczeństwo mieszkańców tych gmin.

Gminy posiadały informacje dotyczące rzeczywistego uwzględnienia zgłoszonych potrzeb w planach robót bieżących lub inwestycyjnych, realizowanych przez jednostki odpowiedzialne za opracowywanie programów inwestycji melioracyjnych i obiektów gospodarki wodnej dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej, a także rocznych planów inwestycji melioracyjnych, realizowanych na terenie województwa podkarpackiego.

- **Gmina Pilzno** – pomimo kilkakrotnego zalenia obszarów Gminy, m. in. w 2004 r., w 2006 r., w 2009 r. i w 2010 r., władze nie określiły potrzeb związanych z budową na swoim terenie infrastruktury przeciwpowodziowej.
- **Gmina Dębica** – niektóre z potrzeb w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej zgłaszanych przez Gminę zostały uwzględnione w planach robót bieżących lub inwestycyjnych, realizowanych przez właściwe jednostki. Dwa zadania zostały ujęte w uchwale Nr XXV/451/12 i będą realizowane przez PZMiUW, tj. zadania pn. „Zabezpieczenie przed powodzią doliny potoku Zawadka na terenie gm. Dębica”, „Zabezpieczenie przeciwpowodziowe obszarów zalewowych położonych na prawym brzegu rzeki Wisłoki w km 50+500-57+800 na terenie m.: Dębica i Kędzierz”.

Szkody spowodowane powodzią w województwie podkarpackim w 2010 r. wyniosły 1.341.770 tys. zł, w tym w infrastrukturze komunalnej jednostek samorządu terytorialnego – 923.377 tys. zł, a w infrastrukturze przeciwpowodziowej – 318.695 tys. zł. Szkody będące skutkiem tej powodzi w 11 skontrolowanych gminach wyniosły łącznie 155.704 tys. zł, natomiast uwzględniając powodzie, które wystąpiły w następnych latach, łączna wysokość szkód zamknęła się kwotą 203.250 tys. zł. Wysokość szkód została zgłoszona przez gminy za pośrednictwem Wojewody do właściwego ministra ds. administracji. Na podstawie zbiorczego zestawienia tych potrzeb wystawiane były dla poszczególnych j.s.t. promesy dofinansowania zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych.

- **Gmina Miasto Tarnobrzeg** – ostateczna wysokość zweryfikowanych przez Wojewodę Podkarpackiego strat w infrastrukturze komunalnej Gminy powstałych w wyniku wystąpienia powodzi w latach 2010–2014, wyniosła 50.610 tys. zł, w tym w 2010 r. – 43.632 tys. zł.
- **Gmina Gorzyce** – wykazane straty w infrastrukturze komunalnej, poniesione w wyniku powodzi w 2010 r., po weryfikacji dokonanej przez służby Wojewody, wyniosły 32.740 tys. zł.

W kontroli ustalono, że większość gmin zajmowała się problematyką ochrony przeciwpowodziowej (9 spośród 11 skontrolowanych), przy czym w niektórych przypadkach dotyczyła ona zagadnień związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową. Gminy analizowały sytuację przeciwpowodziową na własnym terenie, a w niektórych przypadkach podejmowały stosowne uchwały w tej dziedzinie. Podejmowane przez rady gmin uchwały były przekazywane właściwym jednostkom (m.in. RZGW i PZMiUW) celem podjęcia koniecznych działań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Rady 2 gmin objętych kontrolą nie zajmowały się sprawami ochrony przeciwpowodziowej, mimo że szkody powodziowe zaistniałe na ich terenie były bardzo poważne.

- **Gmina Ropczyce** – Rada Miejska w Ropczycach zajmowała się problematyką przeciwpowodziową w trakcie 33 posiedzeń, na których podnoszono zagadnienia dotyczące działań związanych z poprawą zabezpieczenia przeciwpowodziowego. Komisje Rady czterokrotnie omawiały kwestie związane z zabezpieczeniem mieszkańców Doliny Wielopolki przed powodzią, apelując m.in. o podjęcie działań zmierzających do budowy zbiorników retencyjnych na dopływach rzeki Wielopolka, polderów suchych i regulacji tej rzeki oraz jej dopływów. Podkreślono, że bez odpowiednich regulacji prawnych (tzw. specustawy), które umożliwiłyby zajęcie gruntów pod budowę polderów niezależnie od woli ich właścicieli, trudno będzie zrealizować to zadanie.

- **Gmina Gorzyce** – Rada Gminy w latach 2010–2014 nie podejmowała uchwał dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Nie zajmowała się także sprawami mogącymi bezpośrednio lub pośrednio wpływać na sytuację powodziową. Nie stwierdzono również innych przejawów udokumentowanej aktywności Rady dotyczącej ochrony przeciwpowodziowej.

Wójtowie/burmistrzowie/prezydenci wszystkich 11 objętych kontrolą gmin obecnie posiadają plany operacyjne ochrony przed powodzią, jednakże do dnia 22 marca 2013 r. Gmina Skołyszyn, a do dnia 23 września 2013 r. – Gmina Mielec, nie posiadały w ogóle takich planów. Aktualizacji planów, uwzględniającej niezbędne zmiany wynikające z powodzi w 2010 r., dokonało 7 gmin, natomiast 4 gminy nie podjęły działań w tym kierunku. W 5 przypadkach podczas opracowywania/aktualizacji planów gminy korzystały z danych i konsultacji z innymi jednostkami, w tym administracji publicznej (np. sąsiednie gminy, powiat, województwo, PZMiUW, RZGW), natomiast w 6 przypadkach gminy nie konsultowały zapisów planów z innymi jednostkami administracji publicznej, jak również z jednostkami właściwymi w zakresie ochrony przeciwpowodziowej.

- **Gmina Pilzno** – plan ochrony przed powodzią sporządzono w listopadzie 2011 r. i dwukrotnie aktualizowano, m.in. modyfikując dane teled adresowe osób funkcyjnych, wchodzących w skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Projekt planu uzgodniono z OSP w Pilźnie, z Policją i z RZGW. W planie wykorzystano, m.in. mapy zagrożenia powodziowego zlewni Wisłoki, otrzymane w ramach studium zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki z RZGW. W ww. planie nie odniesiono się do ewentualnych planów dotyczących budowy urządzeń wodnych służących ochronie przed powodzią.
- **Gmina Mielec** – w obowiązującym od 24 września 2013 r. operacyjnym planie ochrony przed powodzią nie dokonywano aktualizacji składu Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Nie wprowadzono także zmian do planu po otrzymaniu 22 kwietnia 2014 r. pisma od Dyrektora RZGW o ukończeniu inwestycji „Wisłoka II – budowa prawostronnego obwałowania rzeki Wisłoki wraz z budową ciągów komunikacyjnych na koronie wału, technicznie powiązanych z budową wałów na terenie Miasta Mielca” oraz zadania „Wisłoka I – modernizacja, przeciwfiltracyjne zabezpieczenie prawego obwałowania rzeki Wisłoki wraz z budową dróg przywałowych”, co wiąże się ze zmianami zagrożenia powodziowego na terenie Gminy.

Kontrola wykazała, że gminne plany ochrony przed powodzią, zawierały zasady koordynacji akcji ratowniczej i zaangażowania w nią sił i środków ze szczebla gminy i ponadgminnego. Miały one zastosowanie głównie do operacyjnych działań przeciwpowodziowych w fazie reagowania, tj. od pojawienia się zagrożenia powodziowego, poprzez okres prowadzenia działań ratowniczych, do wstępnego oszacowania strat przed fazą odbudowy. Plany ochrony przed powodzią sporządzone przez gminy zawierały m.in.:

- opis dokumentów organizacyjnych ww. planu, tj. m.in. instrukcję działania podczas zagrożeń powodziowych, instrukcję dla osób pełniących dyżur całodobowy, zasady współdziałania służb, inspekcji i straży oraz innych podmiotów przewidzianych do działań przeciwpowodziowych;
- opis infrastruktury przeciwpowodziowej obejmujący: charakterystykę hydrologiczną gminy, magazyny przeciwpowodziowe, system monitoringu powodziowego;
- charakterystykę zagrożenia powodziowego w gminie, tj. m.in. określenie zagrożenia powodziowego w zlewni rzeki, ocenę zagrożenia w gminie na podstawie zdarzeń ostatnich lat, potencjalne zagrożenia powodziowe, w tym ustalone obszary zagrożone zalaniem, zinwentaryzowaną infrastrukturę, zarówno użyteczności publicznej i osób fizycznych, liczbę mieszkańców, zwierząt inwentarskich i maszyn rolniczych bezpośrednio narażonych na ryzyko zalania;
- wyszczególnienie działań prewencyjnych i ograniczających skutki powodzi;
- monitorowanie sytuacji hydrologicznej i przygotowywanie ludności, tj. zarówno mieszkańców jak i uczestników procesu działań przeciwpowodziowych do reagowania na powódź (system informowania i ostrzegania ludności, plan ewakuacji);
- mapy obrazujące obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią.

- **Gmina Czermin** – plan operacyjny zawierał dokumenty organizacyjne, wyposażenie magazynu przeciwpowodziowego, analizę zagrożenia powodziowego, procedury działania obejmujące organizację systemu ostrzegania i alarmowania ludności oraz działań ratowniczych i opieki zdrowotnej, dodatkowe dokumenty w postaci wzorów ogłoszeń, zarządzeń, kart zdarzenia, komunikatów.

W kontroli ustalono szereg przypadków nierzetelnego konstruowania planów w postaci, m.in. rozbieżności między obszarem zagrożenia powodziowego, umieszczenia w treści planów rzek, które nie płyną przez tereny gminy i nie są dopływami rzek stanowiących zagrożenie, braku wskazania miejsca gromadzenia padłych zwierząt i miejsc ich grzebania lub utylizacji, błędnego ujęcia powierzchni zagrożonych powodzią, braku aktualnej hydrologii rzek i aktualnego stanu infrastruktury przeciwpowodziowej na terenie gminy, nanoszenia poprawek na planie odręcznymi adnotacjami, opisu czynności podejmowanych w sytuacji zagrożenia powodziowego bez określenia długofalowej koncepcji działań zaplanowanych w celu zapobiegania i/lub ograniczania skutków powodzi.

- **Gmina Czermin** – plan ochrony przed powodzią zawierał błędne i sprzeczne zapisy dotyczące liczby i powierzchni terenów bezpośrednio zagrożonych powodzią, wskazując miejscowości Wola Otałęska, Łysaków, Ziempińów, stanowiące ogółem obszar 211 ha, tj. 11% powierzchni Gminy, natomiast w wykazie miejscowości położonych w zasięgu wody, przewidzianych do ewakuacji, wymieniono 4 miejscowości: Breń Osuchowski, Ziempińów, Otałęż, Wola Otałęska, stanowiące ogółem 3.235 ha, tj. 40% powierzchni Gminy. W wykazie rzek stanowiących zagrożenie powodziowe dla Gminy, tj. Wisły, Breń Nowy, Breń Stary wpisano rzeki: Trześniówka i Babulówka, Kanał Chorzelowski, które nie przepływają przez teren Gminy i nie są dopływami rzek płynących przez jej teren, a tym samym nie stwarzają zagrożenia powodziowego. We wnioskach podano, że w przypadku przekroczenia stanu wody na rzece Wiśle lub Wisłoce prawie cały teren Gminy jest narażony na niebezpieczeństwo zalania, co jest sprzeczne z zapisem mówiącym o rejonach zagrożonych zalaniem.
- **Gmina Miasto Dębica** – w planie operacyjnym brakowało istotnych dla bezpieczeństwa powodziowego informacji takich jak: miejsca lokalizacji istniejącego na terenie miasta magazynu przeciwpowodziowego i jego wyposażenia, aktualny wykaz sprzętu pozostającego w dyspozycji Biura Zarządzania Kryzysowego na wypadek powodzi, aktualny wykaz budowli hydrologicznych oraz miejsca lokalizacji lądowiska dla helikopterów. Ponadto plan zawierał nieaktualne wykazy podmiotów, które były brane pod uwagę, jako potencjalni uczestnicy realizacji zadań ujętych w planie, jak również dokumenty tej samej treści w kilku egzemplarzach.

W ocenie NIK, plany ochrony przed powodzią winny spełniać rolę prewencyjną w zakresie dotyczącym ograniczenia skutków powodzi. Ustalone w kontroli przypadki nierzetelnego sporządzania tych planów negatywnie wpływają na bezpieczeństwo powodziowe mieszkańców poszczególnych gmin.

Spółki wodne działające na terenie gmin objętych kontrolą nie dysponują urządzeniami infrastruktury przeciwpowodziowej. Ich rola ograniczała się do konserwacji i bieżącego utrzymania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych (koszenie, odmulanie, czyszczenie rowów) oraz napraw tych urządzeń uszkodzonych w wyniku powodzi. Na realizację powyższych celów spółki otrzymywały dotacje celowe, w tym od gmin, na terenie których prowadziły działalność. W kontroli ustalono, że łączna kwota dotacji celowych przekazanych przez objęte kontrolą gminy na rzecz spółek wodnych wynosiła 264 tys. zł. We wszystkich przypadkach dotowane spółki wodne rozliczyły prawidłowo otrzymane kwoty dotacji.

Kontrola wykazała, że w żadnej z objętych kontrolą gmin nie funkcjonowały związki wałowe, które w przeszłości istniały i spełniały ważną rolę w realizacji zadań ochrony przeciwpowodziowej. Zarządzający gminami nie podejmowali działań promujących ideę tworzenia związków wałowych, mimo że obowiązujące *Prawo wodne* umożliwia tworzenie takich związków.

W kontroli NIK ustalono, że Gmina Czermin realizację wybranych zadań w zakresie utrzymania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych oraz utrzymania dróg gminnych zlecała podmiotom zewnętrznym bez stosowania wymaganych przepisów *Prawa zamówień publicznych* oraz z naruszeniem własnego regulaminu udzielania zamówień.

- **Gmina Czermin** – w latach 2010–2014 zamawianie usług w zakresie utrzymania urządzeń melioracji szczegółowej (koszenie, odmulanie, konserwacja i czyszczenie rowów) oraz zadania w zakresie utrzymania dróg realizowano, nie stosując przepisu art. 32 ust. 2 *Prawa zamówień publicznych*, dzieląc zamówienia na części. W ten sposób w latach 2010–2013 wydatkowano łącznie 488.348 zł. Ponadto w 2014 r. wydatkowano łącznie 97.566 zł, naruszając postanowienia obowiązującego regulaminu udzielania zamówień publicznych, mówiące, iż w przypadku udzielania zamówień, których wartość nie przekracza równowartości 30.000 euro, procedura udzielenia zamówienia winna rozpocząć się od złożenia stosownego wniosku. W ww. przypadkach nie złożono takich wniosków.  
Ponadto ustalono, że w obowiązującym regulaminie udzielania zamówień publicznych określono, że przy dokonywaniu wszelkich wydatków ze środków publicznych, których wartość zawiera się w przedziale do 8.000 euro, pracownik merytoryczny odpowiedzialny za wydatkowanie środków publicznych dokonuje sam wyboru wykonawcy, bez rozeznania rynkowego. Taki zapis nie daje gwarancji wydatkowania środków publicznych w sposób określony w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Powyższe działania stanowiły naruszenie ówczesnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>17</sup>, a w konsekwencji również rodziło to odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*<sup>18</sup>. W związku ze zmianą ustawy *Prawo zamówień publicznych*, która weszła w życie w dniu 16 kwietnia 2014 r., odnośnie podniesienia progu wartości zamówień i konkursów do równowartości 30.000 euro, do którego nie stosuje się przepisów ww. ustawy, działania powyższe utraciły znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

3.2.4.3. NIK stwierdziła, że wały przeciwpowodziowe pozostające w zarządzie PZMiUW były poddawane w latach 2010–2014 okresowej kontroli stanu technicznego, co najmniej raz w roku, przez uprawnionych pracowników. Tym samym spełniony był obowiązek zawarty w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*. PZMiUW z odpowiednim wyprzedzeniem powiadamiał instytucje zainteresowane stanem technicznym wałów przeciwpowodziowych, w tym RZGW oraz poszczególne samorządy terytorialne o terminie przeprowadzania kontroli stanu technicznego wałów z prośbą o udział w kontroli. Samorządy gminne wykazywały średnie zainteresowanie stanem technicznym wałów zlokalizowanych na ich terenie, zaś poziom tego zainteresowania ze strony RZGW był niski.

- **PZMiUW** – dane w zakresie jednorocznych kontroli stanu technicznego wałów były następujące:
  - w 2010 r. – przeprowadzono 131 kontroli wałów o łącznej długości 63,975 km, w których udział wzięło 57 spośród 91 (63%) przedstawicieli powiadomionych samorządów gminnych oraz 36 spośród 60 (60%) powiadomionych przedstawicieli RZGW;
  - w 2011 r. – przeprowadzono 124 kontrole wałów o łącznej długości 633,775 km, w 81% z nich uczestniczyli przedstawiciele samorządów gminnych, a w 26% – przedstawiciele RZGW;
  - w 2012 r. – przeprowadzono 128 kontroli wałów o łącznej długości 639,571 km, w 94% z nich udział wzięli przedstawiciele samorządów gminnych, a w 53% – przedstawiciele RZGW;
  - w 2013 r. – przeprowadzono 129 kontroli wałów o łącznej długości 631,378 km, w 69% z nich uczestniczyli przedstawiciele samorządów gminnych, a w 30% – przedstawiciele RZGW;
  - w 2014 r. – przeprowadzono 151 kontroli wałów o łącznej długości 617,467 km, w 90% z nich uczestniczyli przedstawiciele samorządów gminnych, a w 23% – przedstawiciele RZGW.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

Kontrole okresowe, co najmniej raz na 5 lat, polegające na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania wałów przeciwpowodziowych były przeprowadzane przez specjalistyczne przedsiębiorstwa, uprawnione do ocen stanu technicznego obiektów melioracyjnych, wybrane przez PZMiUW zgodnie z przepisami *Prawa zamówień publicznych*. Do planowania nakładów potrzebnych na realizację kontroli 5-letnich wykorzystywano uśrednione koszty jednostkowe ponoszone w roku poprzednim na badanie stanu technicznego 1 km wałów. Oceny stanu technicznego i przydatności do użytkowania dokonywane były według standardów określonych w wytycznych wydanych w 2008 r. przez Instytut Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach (aktualnie Instytut Technologiczno-Przyrodniczy), zalecanych do stosowania przez Ministra Rolnictwa. Długość wałów przeciwpowodziowych objętych kontrolami 5-letnimi systematycznie rosła w okresie objętym kontrolą. Na koniec 2014 r. łączna długość wałów przeciwpowodziowych nieposiadających aktualnej pięcioletniej oceny – do wykonywania której obligują przepisy art. 62 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego* – wynosiła 22,996 km (3,6% zarządzanych przez PZMiUW wałów przeciwpowodziowych). Przyczyną powyższego stanu były niewystarczające środki finansowe otrzymywane z budżetu państwa na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych.

Wyniki okresowych kontroli wykazały, że poprzez realizację inwestycji i remontów długość wałów, których stan oceniono jako dobry, wzrosła w latach 2010–2014 o 137,362 km, a ich udział w ogólnej długości wałów zarządzanych przez PZMiUW wzrósł z 10,9% do 32,7%. Równocześnie niepokojąco wzrosła długość wałów wymagających modernizacji – o 121,628 km, a ich udział w ogólnej długości wałów zarządzanych przez PZMiUW wzrósł z 45,7% do 65%.

- **PZMiUW** – stan techniczny wałów przeciwpowodziowych w województwie podkarpackim w okresie objętym kontrolą był następujący:

Wyszczególnienie	Stan na 31.12.2010 r.		Stan na 31.12.2012 r.		Stan na 31.12.2014 r.	
	km	udział%	km	udział%	km	udział%
<b>Ogólna długość wałów, w tym:</b>	<b>633,220</b>	<b>100,0</b>	<b>640,016</b>	<b>100,0</b>	<b>632,627</b>	<b>100,0</b>
Wymagający modernizacji	289,713	45,7	345,434	54,0	411,341	65,0
Brak oceny	393,862	62,1	128,207	20,0	22,996	3,6
Zagrożenie bezpieczeństwa	64,974	10,2	164,948	25,8	200,320	31,7
Mogący zagrażać bezpieczeństwu	105,778	16,7	179,404	28,0	202,643	32,0
Dobry	69,306	10,9	167,457	26,2	206,668	32,7

Mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego, na zlecenie Prezesa KZGW, zostały sporządzone na podstawie ustawy *Prawo wodne* oraz na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego<sup>19</sup>. Podstawą do określenia obszarów, dla których należało opracować powyższe mapy była wykonana wcześniej – w ramach projektu ISOK (Informatyczny System Osłony Kraju) – Wstępna Ocena Ryzyka Powodziowego. Mapy te zostaną przekazane w formie cyfrowej jednostkom administracji publicznej do stosowania, zgodnie z art. 88f ust. 3 i 4 ustawy *Prawo wodne*, zaś ich pełne wykorzystanie przy opracowywaniu planów inwestycyjnych nastąpi po zatwierdzeniu w styczniu 2016 r. W związku z powyższym PZMiUW nie posiadał informacji, jaki obszar województwa podkarpackiego został pokryty mapami zagrożenia i mapami ryzyka powodziowego.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 104.

Kontrola NIK wykazała, że PZMiUW na bieżąco współpracował z RZGW w zakresie opiniowania i koordynacji rozwiązań technicznych w zakresie planowanych obwałowań przeciwpowodziowych na obszarze województwa podkarpackiego. Autorzy wszystkich dokumentacji technicznych, sporządzonych w latach 2010–2014, byli zobowiązani przez PZMiUW do uzyskania pozytywnej opinii RZGW, dotyczącej zaproponowanych rozwiązań projektowych. Wykonawcy koncepcji lub dokumentacji projektowych, dotyczących inwestycji melioracyjnych, zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>20</sup> opracowywali ich warianty: proponowane do realizacji, alternatywne, najkorzystniejsze dla środowiska, wraz z przedstawieniem kosztów finansowych dla poszczególnych wariantów. Warianty te były rozpatrywane nie tylko pod kątem technicznym, ale również w zakresie wpływu na środowisko. W wyniku kontroli ustalono, że dokumentacje inwestycji zawartych w uchwale Nr XXV/451/2012, finansowanych z udziałem środków unijnych, zawierały analizy kosztów i korzyści obejmujące szczegółowe dane na temat liczby ludności, budynków, obszarów i rodzaju infrastruktury zagrożonej powodzią.

- **PZMiUW** – analiza kosztów i korzyści zadania pn. „Zaprojektowanie i budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego (polderu przepływowego) na rzece Mleczka Kańczudzka” (dofinansowanego z EFRR kwotą 26.604 tys. zł) wykazała, m.in. że przed powodzią zostanie zabezpieczonych: 200 gospodarstw domowych (965 osób), 9 podmiotów gospodarczych, 4 obiekty użyteczności publicznej, obszar 360 ha (w tym 180 ha gruntów ornych). Przy braku zabezpieczeń szacunkowe straty spowodowane powodzią wynosiłyby 11.490 tys. zł. Oszacowane korzyści społeczne, tylko w 2016 r., wyniosą 4.865 tys. zł (będą wynikiem wzrostu cen nieruchomości na obszarze objętym ochroną, braku zanieczyszczeń i strat chronionego obszaru, powstania nowych miejsc pracy). Wyliczone wskaźniki efektywności to: stopa dyskontowa – 5%, ekonomiczna zaktualizowana wartość netto (ENPV) – 36.823 tys. zł, ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu (ERR) – 13,93%, ekonomiczny prosty okres zwrotu inwestycji – 7 lat.

W latach 2010–2014 PZMiUW wszczął łącznie 53 postępowania o udzielenie zamówień publicznych, dotyczących realizacji zadań melioracyjnych. Kontrolą objęto 3 postępowania o udzielenie zamówień publicznych, po jednym wszczętym w 2012 r., 2013 r. i 2014 r., w których łączna wartość udzielonych zamówień wynosiła 40.166 tys. zł. Przeprowadzona kontrola wykazała, że przed rozpoczęciem wszystkich zbadanych postępowań, w planach finansowych PZMiUW zabezpieczono środki na ich realizację, zastosowano właściwy tryb zamówienia oraz prawidłowo opublikowano ogłoszenia o ich wszczęciu. Wartość robót budowlanych ustalana była na podstawie kosztorysów inwestorskich, treść Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia zawierała wymagane zapisy a opis przedmiotu zamówienia nie utrudniał uczciwej konkurencji. We wszystkich przypadkach jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty była cena. Wybór wykonawców przez zamawiającego został dokonany zgodnie z przepisami art. 91 *Prawa zamówień publicznych*. Dokumentacja objętych kontrolą postępowań była kompletna, a protokoły postępowania o udzielenie zamówień zawierały wymagane elementy.

W latach 2010–2014 PZMiUW wydatkował na zadania inwestycyjne środki w łącznej wysokości 263.537 tys. zł, dla których dwoma głównymi źródłami finansowania był budżet państwa – 124.056 tys. zł (47% ogółem) oraz Unia Europejska – 122.178 tys. zł (46,3% ogółem). Pozostałe środki w kwocie 17.304 tys. zł (6,6%) pochodziły z innych źródeł, tj. z NFOŚiGW – 16.529 tys. zł i z budżetów innych samorządów – 775 tys. zł.

Wydatki bieżące na utrzymanie wałów przeciwpowodziowych, przepompowni, cieków i zbiorników wodnych w województwie podkarpackim poniesione w latach 2010–2014 wyniosły łącznie 165.676 tys. zł. Najwyższy udział w tych wydatkach miały środki pochodzące z budżetu

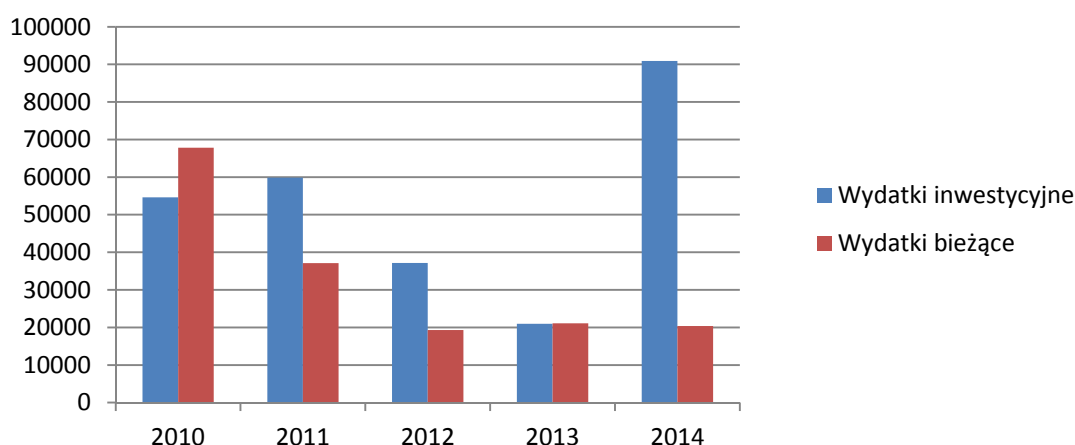
<sup>20</sup> Art. 66 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

państwa, których kwota 139.720 tys. zł stanowiła 84,3% ogółem. Źródła finansowania wydatków bieżących PZMiUW były bardziej zróżnicowane w porównaniu do źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych. W kontroli ustalono, że udział w tych wydatkach miały także: Fundusz Solidarności UE – 23.255 tys. zł (14,1%), budżet województwa samorządowego – 1.227 tys. zł (0,7%), NFOŚiGW/WFOŚiGW – 1.145 tys. zł (0,7%), budżety innych samorządów – 329 tys. zł (0,2%).

NIK zauważa, że najwyższe wydatki na zadania inwestycyjne i bieżące poniesione zostały w latach 2010–2011, tj. w okresie bezpośrednio po powodzi, po którym wystąpiła wyraźna tendencja spadkowa, za wyjątkiem 2014 r., w którym w porównaniu do 2013 r., wystąpił wzrost wydatków inwestycyjnych o 69.959 tys. zł, tj. o 333,8%. Wydatki bieżące i inwestycyjne (związane z realizacją uchwały), poniesione na infrastrukturę przeciwpowodziową w latach 2010–2014, obrazuje wykres nr 2.

Wykres nr 2

Wydatki inwestycyjne i bieżące w latach 2010–2014 (wtys. zł)



Źródło: Wyliczenia własne NIK.

Delegatura NIK w Rzeszowie w latach 2010–2014 przeprowadziła w PZMiUW dwie kontrole, których tematyka obejmowała zagadnienia związane z realizacją inwestycji w infrastrukturze przeciwpowodziowej. W wyniku kontroli I/10/044 – *Działalności administracji publicznej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, usuwania szkód oraz udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi na terenie województwa podkarpackiego w 2010 r.* – zobowiązano PZMiUW do podjęcia działań zmierzających do zapewnienia wykonania obowiązkowych 5-letnich kontroli stanu technicznego wszystkich urządzeń melioracji podstawowych oraz realizację tych kontroli w oparciu o ustalony harmonogram kontroli. Z ustaleń niniejszej kontroli wynika, że takie działania podjęto, a ich wynikiem jest osiągnięcie na koniec 2014 r. wskaźnika 96,4% skontrolowanych wałów przeciwpowodziowych w przeglądach 5-letnich.

Poza kontrolami NIK, w okresie objętym kontrolą dwie kontrole związane z inwestycjami w infrastrukturze przeciwpowodziowej przeprowadził UMWP i nie wykazały one nieprawidłowości.

**Finansowe rezultaty kontroli** – zaliczono kwotę 488.348 zł, w kategorii A.3 – *kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa*. Na wartość tę złożyły się środki wydatkowane na usługi w zakresie utrzymania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych oraz zadania w zakresie utrzymania dróg publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących zamówień publicznych.



### 4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrola dotyczyła skuteczności realizowanych przez kontrolowane jednostki administracji publicznej województwa podkarpackiego działań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, ze szczególnym uwzględnieniem zadań dotyczących infrastruktury przeciwpowodziowej. Istotą badań kontrolnych było znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy zrealizowane zadania zapewnią osiągnięcie zakładanej poprawy poziomu bezpieczeństwa mienia i ludności województwa?

Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy. Spośród kilkudziesięciu gmin znajdujących się w ciągłym zagrożeniu powodzią, do kontroli wytypowano te, które w wyniku braku lub niedostatecznego zabezpieczenia przeciwpowodziowego poniosły podczas ostatnich powodzi największe straty materialne i infrastrukturalne oraz te, których zabezpieczenie przed powodzią jest koniecznością, ze względu na ich położenie geograficzne. Istotną rolę w doborze jednostek odgrywały także kwoty dotacji, które przekazano tym gminom na usuwanie skutków powodzi po 2010 r.

Ponadto, kontrolą objęto 3 inne jednostki organizacyjne, uczestniczące w procesach decyzyjnych związanych z realizacją inwestycji oraz utrzymaniem urządzeń ochrony przeciwpowodziowej, tj. PUW, UMWP i PZMiUW.

Badaniami objęto dokumenty, związane z zadaniami z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji w infrastrukturze przeciwpowodziowej.

W kontroli nie badano zasad przydzielania/rozdzielania środków finansowych na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej przez naczelne i centralne organy władzy publicznej.

### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do Wojewody Podkarpackiego, Marszałka Województwa Podkarpackiego, Dyrektora PZMiUW oraz 6 wójtów, 4 burmistrzów i 1 prezydenta miasta skierowano 14 wystąpień pokontrolnych<sup>21</sup>, zawierających łącznie 20 wniosków pokontrolnych. Nie skorzystali oni z prawa złożenia zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach. W odpowiedzi na wystąpienia ich adresaci poinformowali, że zrealizowali wszystkie wnioski.

Wnioski NIK dotyczyły:

#### a) Wojewody Podkarpackiego:

- rozważenia celowości powołania stanowiska pracy odpowiedzialnego za koordynację zadań w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej;

#### b) Marszałka Województwa Podkarpackiego:

- urealnienia potrzeby i terminów realizacji zadań inwestycyjnych zapisanych w uchwale,
- podjęcia skutecznych działań odnośnie pozyskania dostatecznych środków finansowych na realizację inwestycji przeciwpowodziowych;

#### c) Dyrektora PZMiUW:

- skutecznego pozyskiwania środków finansowych na realizację zadań z zakresu inwestycji oraz utrzymania infrastruktury przeciwpowodziowej,

<sup>21</sup> Na podstawie art.53 ust.1 ustawy o NIK.

- przeprowadzania obowiązkowych kontroli stanu technicznego wałów przeciwpowodziowych,
- eliminacji opóźnień powodowanych przyczynami proceduralnymi przy uzyskiwaniu stosownych decyzji i pozwoleń,

**d) Wójtów, Burmistrzów:**

- aktualizacji planów zarządzania kryzysowego i operacyjnych planów ochrony przed powodzią,
- prowadzenia stosownej dokumentacji z akcji przeciwpowodziowej,
- podjęcia działań zapewniających realizację obowiązku stosowania przepisów *Prawa zamówień publicznych* i wewnętrznych zarządzeń w sprawie udzielania zamówień publicznych przy realizacji zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową.

## Analiza stanu prawnego

1. Zagadnienia dotyczące powodzi reguluje Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. (obowiązująca od dnia 26 listopada 2007 r.) w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim<sup>22</sup>. Celem tej dyrektywy było ustalenie ram dla oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, w celu ograniczenia negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, spowodowanych powodzią na terenie krajów Unii Europejskiej.

Zobowiązania wynikające z Dyrektywy polegają na konieczności opracowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, planów zarządzania tym ryzykiem i obowiązku ich upublicznienia oraz sporządzenia map zagrożenia i ryzyka powodziowego. Implementacja dyrektywy powodziowej do prawa polskiego nastąpiła na mocy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – *Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw*<sup>23</sup>.

2. Problematyka ochrony przed powodzią została uregulowana w Dziale V A ustawy *Prawo wodne*. W myśl przepisów art. 88a ust. 1 *Prawa wodnego* ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez<sup>24</sup>:

- 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych;
- 2) racjonalne retencjonowanie wód oraz użytkowanie budowli przeciwpowodziowych, a także sterowanie przepływami wód;
- 3) zapewnienie funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze i hydrosferze oraz prognozowanie powodzi;
- 4) zachowanie, tworzenie i odtwarzanie systemów retencji wód;
- 5) budowę, rozbudowę i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych;
- 6) prowadzenie akcji lodołamania.

Dla obszarów dorzeczy – Prezes KZGW – przygotowuje, na podstawie dostępnych lub łatwych do uzyskania informacji, obejmujących w szczególności wpływ zmian klimatu na występowanie powodzi, wstępną ocenę ryzyka powodziowego<sup>25</sup>. Powinna ona zawierać w szczególności: mapy obszarów dorzeczy, ukazujące topografię terenu i jego zagospodarowanie, opis powodzi historycznych, ocenę potencjalnych negatywnych skutków powodzi mogących wystąpić w przyszłości dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej (z uwzględnieniem m.in. skuteczności budowli przeciwpowodziowych i regulacyjnych), określenie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi<sup>26</sup>. Dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, Prezes KZGW sporządza mapy zagrożenia powodziowego<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Dz.U.UE L 288 z 6 listopada 2007 r., s. 27.

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zm.

<sup>24</sup> Art. 88k pkt 6 ustawy *Prawo wodne*.

<sup>25</sup> Art. 88c ustawy *Prawo wodne*.

<sup>26</sup> Art. 88b ustawy *Prawo wodne*.

<sup>27</sup> Art. 88f ustawy *Prawo wodne*.

3. W dniu 9 lipca 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.<sup>28</sup>. Postanowienia ww. ustawy stosowane są w sprawach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. oraz z usuwaniem skutków osunięć ziemi, które wystąpiły w 2010 r. Zgodnie z przepisami art. 7 ust. 1 tej ustawy – w okresie do dnia 31 maja 2011 r.:

- nie stosuje się przepisów art. 122 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo wodne* w stosunku do urządzeń wodnych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 19 tej ustawy – uszkodzonych lub zniszczonych w czasie powodzi;
- nie stosuje się przepisów art. 122 ust. 2 pkt 2 ustawy *Prawo wodne* w zakresie wykonywania innych robót związanych z odbudową, remontem i rozbiórką urządzeń wodnych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 19 tej ustawy;
- odbudowa, remont lub rozbiórka urządzeń pomiarowych służb państwowych na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, uszkodzonych lub zniszczonych w czasie powodzi jest możliwa bez uzyskania pozwolenia wodnoprawnego i decyzji, o których mowa w art. 82 ust. 3 ustawy *Prawo wodne*;
- odwołania od decyzji o pozwoleniach wodnoprawnych, o których mowa w art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo wodne*, w zakresie poboru wód do zaopatrzenia ludności w wodę oraz odwodnienia obiektów lub wykopów budowlanych, nie wstrzymują wykonania tych decyzji.

Wprowadzenie przedstawionych wyżej uregulowań miało na celu uproszczenie procedur związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r., m.in.:

- organy administracji publicznej zostały zobowiązane do załatwiania spraw związanych z usuwaniem skutków powodzi w pierwszej kolejności i bez zbędnej zwłoki,
- sądy zostały zobowiązane do rozpoznawania spraw związanych z usuwaniem skutków powodzi w pierwszej kolejności,
- ustawa umożliwia odstąpienie od trybu przetargowego przy zbywaniu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe dla osób poszkodowanych na skutek powodzi,
- zniesiono obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na odbudowę, remont lub rozbiórkę urządzeń wodnych, uszkodzonych lub zniszczonych na skutek powodzi.

Nowa ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi<sup>29</sup> zastąpiła przepisy przyjmowane wcześniej okazjonalnie w razie wystąpienia konkretnych zdarzeń (klęsk). Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy w przypadku wystąpienia powodzi o rozmiarach powodujących konieczność zastosowania szczególnych rozwiązań określonych w ustawie, gdy środki zastosowane przez właściwe organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego okazały się niewystarczające, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych Prezesowi Rady Ministrów przez właściwych wojewodów:

- 1) wykaz gmin lub miejscowości poszkodowanych w wyniku wystąpienia powodzi, na terenie których stosuje się szczególne rozwiązania określone w ustawie,
- 2) rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w rozdziale 2,

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 123, poz. 835 ze zm.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 234, poz. 1385 ze zm.

- 3) w przypadku rozwiązań określonych w art. 5–7, art. 10–19, art. 23, art. 26–29, art. 33, art. 36 i art. 37 – warunki lub okres ich stosowania lub termin na dokonanie określonych czynności, nie dłuższy niż 12 miesięcy – kierując się zakresem niezbędnej do udzielenia pomocy, uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 39 ust. 1–2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o *szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi*: w stosunku do urządzeń wodnych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy *Prawo wodne* uszkodzonych lub zniszczonych w czasie powodzi nie stosuje się przepisów art. 122 ust. 1 pkt 3 tej ustawy; w zakresie wykonywania innych robót związanych z odbudową, remontem i rozbiórką urządzeń wodnych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy *Prawo wodne* uszkodzonych lub zniszczonych w czasie powodzi nie stosuje się przepisów art. 122 ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

**4.** Zasadnicze uregulowania w zakresie budowy, utrzymania, nadzoru i kontroli urządzeń melioracji wodnych zawarto w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Zarządzanie to służyć powinno zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, a w szczególności w zakresie m.in. ochrony przed powodzią (art. 2 ust. 1).

Według art. 11 ust. 1 pkt 4 *Prawa wodnego*, prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonuje marszałek województwa. Obowiązek utrzymania wód, jak również tworzących brzeg wody budowli lub murów niebędących urządzeniami wodnymi – zgodnie z art. 21 tej ustawy – należy do ich właścicieli. Utrzymywanie śródlądowych wód powierzchniowych polega na zachowaniu lub odtworzeniu stanu ich dna lub brzegów oraz na konserwacji lub remoncie istniejących budowli regulacyjnych w celu swobodnego spływu wód oraz lodów, a także właściwych warunków korzystania z wody (art. 22 ust. 1 *Prawa wodnego*). Do obowiązków właściciela takich wód należy zapewnienie utrzymywania w należytych stanie technicznym koryt cieków naturalnych oraz kanałów, będących w jego władaniu, dbałość o utrzymanie dobrego stanu wód, regulowanie stanu wód lub przepływów w ciekach naturalnych oraz kanałach stosownie do możliwości wynikających ze znajdujących się na nich urządzeń wodnych oraz warunków hydrologicznych, zapewnienie swobodnego spływu wód powodziowych oraz lodów, współudział w odbudowywaniu ekosystemów zdegradowanych przez niewłaściwą eksploatację zasobów wodnych, umożliwienie obserwacji i pomiarów hydrologiczno-meteorologicznych oraz hydrogeologicznych (art. 26 *Prawa wodnego*).

W myśl art. 70 ust. 1 *Prawa wodnego* melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych, m.in. w celu ochrony użytków rolnych przed powodzią. Urządzenia melioracji wodnych dzielą się na podstawowe i szczegółowe, w zależności od ich funkcji i parametrów, zgodnie z treścią art. 70 ust. 2 *Prawa wodnego*. Do pierwszej grupy zalicza się, m.in.: kanały, stopnie wodne, zbiorniki wodne, budowle regulacyjne i przeciwpowodziowe. Przez budowle przeciwpowodziowe – zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1a ww. ustawy – rozumie się: kanały ulgi, kierownice w ujściach rzek do morza, poldery przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne posiadające rezerwę powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie

oraz wrota przeciwpowodziowe i przeciwsztormowe. Poza ww. urządzeniami – ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. *o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych*<sup>30</sup> – do budowli przeciwpowodziowych zalicza także stopnie wodne.

**5.** Do zadań marszałka województwa związanych z ochroną przeciwpowodziową należy, m.in.:

- 1) prowadzenie ewidencji urządzeń melioracji wodnych;
- 2) programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych i podstawowych oraz utrzymywanie urządzeń wodnych podstawowych (jako zadań z zakresu administracji rządowej);
- 3) opiniowanie projektu i aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego;
- 4) wydawanie pozwoleń wodnoprawnych m.in. na wykonanie budowli przeciwpowodziowych;
- 5) uwzględnianie ustaleń zawartych m.in. w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, planie zarządzania ryzykiem powodziowym przy sporządzaniu projektów strategii rozwoju województwa i planów zagospodarowania przestrzennego województwa.

Zadania wynikające z wykonywania przez marszałka województwa praw właścicielskich w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, realizowane są przez zarządy melioracji i urządzeń wodnych.

PZMiUW jest jednostką organizacyjną samorządu województwa podkarpackiego i działa jako jednostka budżetowa, finansowana z budżetu samorządu województwa podkarpackiego na terenie województwa podkarpackiego. Do zadań PZMiUW należy m.in.<sup>31</sup>:

- 1) określanie potrzeb oraz prognozowanie rozwoju melioracji i urządzeń wodnych;
- 2) opracowywanie programów inwestycji melioracyjnych i obiektów gospodarki wodnej dla potrzeb rolnictwa oraz ochrony przeciwpowodziowej;
- 3) opracowywanie rocznych planów inwestycji melioracyjnych do akceptacji Zarządu Województwa Podkarpackiego;
- 4) obsługa inwestorska inwestycji w zakresie melioracji i gospodarki wodnej oraz ochrony przeciwpowodziowej;
- 5) utrzymanie i eksploatacja urządzeń melioracji podstawowych oraz zapewnienie obsługi, bezpieczeństwa i właściwego funkcjonowania budowli hydrotechnicznych piętrzących wodę, stopni wodnych, śluz i przepustów;
- 6) organizowanie i nadzorowanie robót remontowo-konserwacyjnych na urządzeniach melioracji podstawowych;
- 7) przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie retencji wodnej.

**6.** Wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów, odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności<sup>32</sup>:

- zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach;

<sup>30</sup> Art. 2 pkt 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych.

<sup>31</sup> Zgodnie z § 2 Statutu PZMiUW określonego uchwałą Nr XLVII/517/02 Sejmiku z dnia 5 sierpnia 2002 r.

<sup>32</sup> Art. 22 pkt 2–4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525).

- dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa;
- opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy;
- wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw.

Według art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*<sup>33</sup> – w czasie stanu klęski żywiołowej – działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia, kieruje wojewoda, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa. Wojewodowie są zobowiązani do współdziałania i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania. Wojewoda – w myśl art. 14 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*<sup>34</sup> – jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa. Do jego zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową należy m.in.:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa;
- analiza i ocena zagrożeń, w tym ocena stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz ocena możliwych strat ludzkich, mienia i infrastruktury;
- przygotowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

**7.** Artykuł 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*<sup>35</sup> stanowi, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, które w szczególności obejmują m.in. sprawy: ładu przestrzennego, ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej, porządku i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Wójt gminy – zgodnie z art. 31a ww. ustawy – opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. W okresie objętym kontrolą nie wprowadzano zmian w ww. zakresie w ustawie *o samorządzie gminnym*.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawach zarządzania kryzysowego<sup>36</sup> należy, m.in. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* wójt gminy zapewnia na obszarze gminy, m.in. realizację zadania: „całodobowego alarmowania członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności”. W okresie objętym kontrolą nie wprowadzono zmian do treści art. 20 ww. ustawy. Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym planuje się w ramach budżetów gmin, na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej

<sup>33</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1166.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

<sup>36</sup> Art. 19 ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*.

jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe, mogą też otrzymywać dotacje z budżetu państwa na realizację zadań własnych z tego zakresu. W budżetach jednostek samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu takiej jednostki, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz na obsługę długu<sup>37</sup>.

Art. 15 ustawy o zarządzaniu kryzysowym stanowi, że zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji. W okresie objętym kontrolą treść ww. artykułu nie była zmieniana.

**8.** Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach dotyczących zamówień publicznych określa ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*<sup>38</sup>.

**9.** Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów<sup>39</sup> Minister Finansów kieruje, m.in., działami administracji rządowej: budżet i finanse publiczne. Według art. 7 ustawy o działach administracji rządowej dział budżet obejmuje sprawy: opracowywania budżetu państwa, wykonywania budżetu państwa, kontroli realizacji budżetu państwa oraz przygotowywania sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz systemu finansowania, m.in., samorządu terytorialnego. Dział finanse publiczne – zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. ustawy obejmuje sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa. Według art. 8 ust. 2 pkt 4 ustawy minister właściwy do spraw finansów publicznych odpowiada na zasadach, w trybie i w granicach określonych odrębnymi przepisami, w szczególności za finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i finansowanie samorządu terytorialnego. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami (art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>40</sup>). Jednym z takich zadań jest wykonywanie przez marszałka województwa praw właścicielskich w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa istotnych dla regulacji stosunków wodnych dla potrzeb rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy – w myśl art. 11 ust. 1 pkt 4 *Prawa wodnego*.

Ponadto źródłem finansowania zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej mogą być środki finansowe pochodzące z rezerw celowych budżetu Państwa. Zgodnie z art. 154 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych<sup>41</sup> Minister Finansów dokonuje, m.in. podziału rezerw celowych w porozumieniu z właściwymi ministrami lub innymi dysponentami części budżetowych, którzy występują do Ministra Finansów o podział tych rezerw, w wyniku czego następuje zwiększenie wydatków części budżetowych państwa, którymi dysponują wojewodowie.

Zadania w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej mogą być współfinansowane z budżetu środków europejskich. Źródłem pochodzenia środków finansowych przeznaczanych na powyższy cel był Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, który finansował zadania związane z ochroną przeciwpowodziową realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów

<sup>37</sup> Art. 26 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1256.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.



Wiejskich 2007–2013, dotyczące działania: *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa*. Celami tego działania były: *poprawa ochrony użytków rolnych przed powodzią, poprawa jakości gleb poprzez regulację stosunków wodnych oraz zwiększenie retencji wodnej*.

Kolejnymi źródłami pochodzenia środków przeznaczanych na zadania związane z ochroną przeciwpowodziową, współfinansowane z budżetu środków europejskich był Europejski Fundusz Spójności oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Środki ww. funduszy przeznaczane były, m.in. na zadania realizowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Jednym z priorytetów tego programu było *Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska*, którego głównym celem było *Zapewnienie odpowiedniej ilości zasobów wodnych na potrzeby ludności i gospodarki kraju oraz minimalizacja skutków negatywnych zjawisk naturalnych...* (cele szczegółowe: *zwiększenie stopnia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, zwiększenie ochrony przed skutkami zagrożeń naturalnych, usuwanie ich skutków*).

## Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Dane adresowe
1.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	Małgorzata Chomycz-Śmigielska – Wojewoda Podkarpacki	35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie	Władysław Ortyl – Marszałek Województwa Podkarpackiego	35-010 Rzeszów, Aleja Łukasza Cieplińskiego 4
3.	Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie	Małgorzata Wajda – Dyrektor Zarządu	35-959 Rzeszów, ul. Hetmańska 9
4.	Urząd Gminy w Czerminie	Leon Getinger – Wójt Gminy Czermin	39-304 Czermin 140
5.	Urząd Gminy w Dębicy	Stanisław Rokosz – Wójt Gminy Dębica	39-200 Dębica, ul. Stefana Batorego 13
6.	Urząd Gminy w Gorzycach	Leszek Surdy – Wójt Gminy Gorzyce	39-432 Gorzyce, ul. Sandomierska 75
7.	Urząd Gminy w Jasle	Stanisław Pankiewicz – Wójt Gminy Jasło	38-200 Jasło, ul. Słowackiego 4
8.	Urząd Gminy w Mielcu	Józef Piątek – Wójt Gminy Mielec	39-300 Mielec, ul. Głowackiego 5
9.	Urząd Gminy w Skołyszynie	Zenon Szura – Wójt Gminy	38-242 Skołyszyn 12
10.	Urząd Miasta Dębica	Mariusz Krzysztof Szewczyk – Burmistrz Miasta Dębica	39-200 Dębica, ul. Ratuszowa 2
11.	Urząd Miasta Jasła	Józef Ryszard Pabian – Burmistrz Jasła	38-200 Jasło, ul. Rynek 12
12.	Urząd Miejski w Pilźnie	Ewa Gołębiwska – Burmistrz Pilzna	39-220 Pilzno, ul. Rynek 6
13.	Urząd Miejski w Ropczycach	Bolesław Bujak – Burmistrz Ropczyc	39-100 Ropczyce, ul. Krisego 1
14.	Urząd Miasta Tarnobrzega	Grzegorz Kiełb – Prezydent Miasta Tarnobrzega	39-400 Tarnobrzeg, ul. Kościuszki 32

## Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r., poz. 469) – poprzednio obowiązujący tekst jednolity opublikowano w Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.
2. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782).
6. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 835 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. Nr 84, poz. 906 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 966).
14. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).
16. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie gmin, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, a także szczególne zasady zagospodarowania terenów oraz zasady i tryb nabywania nieruchomości, w związku z osunięciem ziemi (Dz. U. Nr 5, poz. 14 ze zm.) – utraciło moc prawną z dniem 6 stycznia 2013 r.

## Wykaz organów, którym przekazano Informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Prezes Narodowego Banku Polskiego
8. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
9. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
14. Szef Kancelarii Sejmu
15. Szef Kancelarii Senatu
16. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
17. Minister Finansów
18. Minister Administracji i Cyfryzacji
19. Minister Środowiska
20. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
21. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
22. Parlamentarzyści województwa podkarpackiego
23. Marszałek Województwa Podkarpackiego
24. Wojewoda Podkarpacki
25. Kierownicy jednostek objętych kontrolą



Warszawa, dnia 29.12.2015 r.

## MINISTER ŚRODOWISKA

DZW-I.0911.3.2015.MSz

**Pan**  
**Mieczysław Łuczak**  
Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli

Stanowisko Pani Pereni,

W odpowiedzi na pismo znak: LRZ.430.006.2015 z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie informacji o wynikach kontroli realizacji przez administrację publiczną województwa podkarpackiego zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej, przedstawiam następujące stanowisko.

W związku z wynikami analizy systemowej w zakresie stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa podkarpackiego i funkcjonujących obecnie rozwiązań organizacyjno-prawnych, w celu zapewnienia skuteczności i kompatybilności realizowanych zadań odnośnie infrastruktury przeciwpowodziowej, NIK przedstawiła, pod adresem Ministra Środowiska, wnioski o rozważenie podjęcia działań w celu poprawy koordynacji oraz skuteczniejszego egzekwowania realizacji zadań dotyczących infrastruktury przeciwpowodziowej. Kompetencje, obowiązki i zadania w zakresie szeroko pojętej ochrony przeciwpowodziowej są rozproszone pomiędzy różne organy administracji rządowej, samorządowej oraz inne jednostki organizacyjne. Zdaniem NIK zachodzi potrzeba podjęcia ściślejszej współpracy oraz koordynacji pomiędzy organami administracji publicznej w tym zakresie.

Mając na uwadze powyższe wnioski z kontroli realizacji przez administrację publiczną województwa podkarpackiego zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej, należy wskazać, że w dniu 4 grudnia 2015 r. do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów został wpisany projekt ustawy – Prawo wodne (nr w wykazie – UC1), co jest podstawą do rozpoczęcia prac nad opracowaniem propozycji przepisów regulujących sposób gospodarowania wodami w Polsce. Opracowywany projekt ustawy – Prawo wodne ma za zadanie zmianę nieefektywnego systemu zarządzania gospodarką wodną w Polsce.

Problemem funkcjonalnym tego sektora polskiej gospodarki wodnej pozostaje brak jasno sprecyzowanego systemu finansowania działań mających na celu utrzymanie wód, poprawę ich stanu oraz realizację inwestycji w gospodarce wodnej. Kwestią wymagającą odpowiedniej regulacji jest także wprowadzenie precyzyjnego rozdziału kompetencji między organami administracji rządowej i samorządowej. Zakres regulacji nowej ustawy – Prawo wodne powinien objąć następujące obszary:

- problematykę finansowania gospodarki wodnej, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości utworzenia nowej jednostki sektora finansów właściwej w sprawach finansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej oraz określenia źródeł przychodów tej jednostki;
- problematykę bezpieczeństwa oraz zarządzania kryzysowego w gospodarce wodnej;
- problematykę określenia nowej struktury organów administracji publicznej w sektorze gospodarki wodnej;

- rolę wojewody oraz wojewódzkiej administracji zespolonej w gospodarce wodnej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki zarządzania kryzysowego oraz ochrony przed powodzią i suszą;
- wzmocnienie roli jednostek samorządu terytorialnego, głównie szczebla gminnego, w dziedzinie gospodarki wodnej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki finansowania zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań własnych;
- problematykę udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w dziedzinie gospodarki wodnej;
- problematykę korelacji między uregulowaniami prawnymi w dziedzinie gospodarki wodnej oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Podczas prac nad opracowaniem projektu nowej ustawy – Prawo wodne (UC1), wnioski z kontroli NIK podkreślające konieczność podjęcia działań w celu poprawy koordynacji oraz skuteczniejszego egzekwowania realizacji zadań dotyczących infrastruktury przeciwpowodziowej zostaną wykorzystane w celu stworzenia takich narzędzi prawnych, które stworzą podstawę do podjęcia ściślejszej współpracy oraz koordynacji pomiędzy organami administracji publicznej, właściwymi w zakresie ochrony przeciwpowodziowej.

*Z poważaniem*

Z up. MINISTRA  
PODSEKRETARZ STANU  
  
Mariusz Gajda