



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI.411.002.01.2015
R/15/002

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/15/002 – Działania inwestycyjne na rzecz ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Tomasz Małysz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96869 z dnia 01.10.2015 r. oraz nr 96903 z dnia 07.03.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 936-937) 2. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96879 z dnia 30.10.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Agata Brzeska-Lebiecka, doradca prawny w Delegaturze NIK w Krakowie, legitymacja służbowa nr 16104.
Jednostka kontrolowana	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie, ul. Grzybowska 80/82, 00-844 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Karwowski Leszek, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – od 21 marca 2009 r. do 15 lutego 2012 r. Wiśniewski Janusz, p.o. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – od 15 lutego 2012 r. do 1 marca 2013 r. Witold Sumiślawski, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – od 1 marca 2013 r. do 25 listopada 2015 r. Iwona Koza, p.o. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – od 27 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 5, 1006, 1011)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, jako niewystarczające, działania Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w zakresie związanym z realizacją Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, zwanego dalej „Programem”, oraz zadań inwestycyjnych wynikających z tego Programu i kontynuowanych po jego uchyleniu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prezes KZGW jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach gospodarowania wodami, zobowiązany m.in. do programowania, planowania i nadzorowania inwestycji w gospodarce wodnej, nie podjął skutecznych działań w celu uzyskania pełnej wiedzy o rzeczywistym wykonaniu i finansowaniu projektów realizowanych w ramach Programu, a także o uzasadnionym zakresie kontynuacji zadań, które zostały rozpoczęte i niezakończone do dnia uchylenia omawianego

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Programu. W swoich działaniach Prezes KZGW ograniczył się jedynie do zadań realizowanych przez podległe mu regionalne zarządy gospodarki wodnej, przy czym nie zapewnił wystarczającego i skutecznego nadzoru nad działalnością tych jednostek. Ponadto, Prezes KZGW, w sytuacji gdzie zgodnie z decyzją Rady Ministrów organem odpowiedzialnym za realizację całości Programu był Pełnomocnik Rządu, tj. Wojewoda Małopolski, zwany dalej „Pełnomocnikiem”, nie podjął wystarczających działań w celu pełnej i konstruktywnej współpracy z tym organem, odrzucając zainicjowaną przez Pełnomocnika propozycję zawarcia w tym zakresie porozumienia oraz nie przedkładał mu wymaganych informacji. Prezes KZGW, pomimo iż nie brał udziału w pracach nad tworzeniem Programu i nie pełnił roli koordynującej przy jego realizacji, uczestniczył w opiniowaniu niektórych dokumentów dotyczących Programu, a przedstawiciele podległych mu jednostek wchodzili w skład różnych gremiów przewidzianych w założeniach Programu, przy czym Prezes nie prowadził monitoringu ich prac.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Rada Ministrów uchwałą Nr 151/2011 z dnia 9 sierpnia 2011 r. ustanowiła Program, określając w uchwale okres jego realizacji², łączne nakłady z tym związane³ oraz podmiot realizujący Program⁴.

W załączniku do ww. uchwały m.in. wyszczególniono listę 39 kompletnych projektów – zadań Programu, określając ich charakterystykę, zakres rzeczowy oraz spodziewane efekty realizacji. Wyróżniono trzy grupy ww. zadań dostosowanych do specyfiki dorzecza górnej Wisły, zwane osiami zadaniowymi Programu, tj.:

- zabezpieczenie przed zagrożeniem powodziowym doliny Wisły, obejmujące sześć zadań złożonych ze 105 projektów częściowych;
- zabezpieczenie przed powodzią aglomeracji powyżej 100 tys. mieszkańców, obejmujące osiem zadań złożonych z 43 projektów częściowych;
- obniżenie zagrożenia powodziowego w układzie zlewniowym, obejmujące 25 zadań złożonych z 533 projektów częściowych.

Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej zaakceptował koncepcję Programu, ale nie brał udziału w pracach nad jego tworzeniem. Nie zwracano się również do niego o wyrażenie opinii w tym zakresie. W trakcie realizacji Programu, we wrześniu 2012 r., Prezes KZGW wraz z Pełnomocnikiem uczestniczyli w spotkaniu dotyczącym m.in. harmonogramu realizacji map zagrożeń powodziowych i ryzyka powodziowego dla najważniejszych dopływów Wisły, opracowywanych w ramach projektu pn. *Informatyczny System Ochrony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami – ISOK*. Ponadto, Prezes KZGW oraz jego Zastępca wchodzili w skład Regionalnego Zespołu ds. Programu powołanego przez Pełnomocnika. Zespół ten stanowił ciało doradcze Pełnomocnika. Jak wyjaśniła p.o. Prezesa KZGW – Prezes KZGW lub jego przedstawiciel nie pełnił roli koordynującej w tym Zespole. Przedstawiciele podległych Prezesowi KZGW regionalnych zarządów gospodarki wodnej (rzgw) wchodzili w skład powołanego przez Pełnomocnika Zespołu Technicznego, do którego zadań należała merytoryczna weryfikacja projektów zgłoszonych do realizacji w ramach Programu, a także ocena

² Lata 2011–2030.

³ 13.150.716 tys. zł, w tym 3.618.400 tys. zł z budżetu państwa, według cen towarów i usług obowiązujących w 2010 r.

⁴ Pełnomocnik Rządu do spraw Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły (Dz.U. Nr 185, poz. 1088) Pełnomocnikiem został Wojewoda Małopolski.

przygotowania oraz kontrola i ocena stanu realizacji projektów. Prezes KZGW nie gromadził dokumentacji dotyczącej udziału pracowników RZGW w Krakowie i Gliwicach w zespołach i gremiach powołanych do obsługi Programu.

W realizacji Programu uczestniczyło siedmiu inwestorów, tj. dwa RZGW (w Krakowie i Gliwicach) oraz pięć Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych (w: Katowicach, Krakowie, Rzeszowie, Kielcach i Lublinie).

W załączniku do uchwały ustanawiającej Program nie przypisano do poszczególnych zadań inwestorów, którzy mieli je realizować. Corocznie Pełnomocnik opracowywał plan rzeczowo-finansowy Programu, w którym przyporządkowywano inwestora danego projektu do osi i zadania Programu. Prezes KZGW uczestniczył w opiniowaniu ww. planów w 2013 r., a także przedstawiał swoje stanowisko do planu rzeczowo-finansowego, zawartego w projektach dokumentów w sprawie uchylecia Programu.

Podstawą do finansowania zadań Programu była pozytywna opinia Komitetu Sterującego dotycząca harmonogramu rzeczowo-finansowego na dany rok. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Inwestycji i Nadzoru w KZGW (DIN), zgłaszane przez dyrektorów rzgw i innych inwestorów wnioski opiniował powołany zarządzeniem Pełnomocnika Zespół Techniczny. Pozytywna opinia tego Zespołu była podstawą do wystąpienia do Pełnomocnika o wpisanie wniosku do harmonogramu rzeczowo-finansowego. Prezes KZGW nie był członkiem Komitetu Sterującego⁵ i jak wynika z ww. wyjaśnień, nie uczestniczył w posiedzeniach tego gremium. W przypadku projektów ujętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym Programu, właściwi dyrektorzy rzgw występowali poprzez Prezesa KZGW do Ministra Środowiska z wnioskami o zapewnianie finansowania omawianych zadań ze środków rezerw celowych. Skutkiem ww. działań było uzyskanie stosownych decyzji Ministra Finansów, które zwiększały plany finansowe jednostek realizujących projekty.

W celu zapewnienia spójności realizacji Programu Pełnomocnik zatwierdził w 2012 r. oraz zaktualizował w 2014 r. *Procedurę kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli Projektów prowadzonych w ramach Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących*. W dokumencie tym określono zasady kwalifikowania, realizacji, monitoringu i kontroli projektów wykonywanych w ramach Programu. Przypisano w nim Prezesowi KZGW, m.in.: obowiązek przedkładania Pełnomocnikowi, w terminie do końca stycznia za rok ubiegły, rocznej, zbiorczej informacji o otrzymanych i przekazanych RZGW środkach rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na realizację Programu według ustalonego wzoru; wykonywanie zadań związanych z monitorowaniem, nadzorem i kontrolą realizowanych projektów oraz obowiązek informowania Pełnomocnika o planowanych do przeprowadzenia w danym roku budżetowym kontrolach, w terminie do końca lutego danego roku oraz obowiązek bieżącego informowania Pełnomocnika o wynikach przeprowadzonych kontroli i podjętych działaniach następczych, a w terminie do 30 stycznia następnego roku, przedstawiania zbiorczego zestawienia wszystkich przeprowadzonych w danym roku kontroli według ustalonego wzoru.

W 2013 r. Pełnomocnik zainicjował zawarcie z Prezesem KZGW porozumienia o współpracy, którego elementem była *Procedura kwalifikowania, realizacji,*

⁵ Skład Komitetu Sterującego, jako ciała opiniodawczo-doradczego Pełnomocnika, określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 184, poz. 1088) w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły. Pracami Komitetu kierowało Prezydium, w skład którego wchodził minister właściwy do spraw administracji publicznej lub jego przedstawiciel, jako Przewodniczący, oraz dwóch członków Komitetu powoływanych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

monitoringu, kontroli Projektów prowadzonych w ramach Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących. Prezes KZGW opiniował projekt tego dokumentu nie zgłaszając zastrzeżeń do przypisanych mu w tym dokumencie zadań i obowiązków oraz przedstawiając merytoryczne uwagi, które nie zostały uwzględnione w zatwierdzonym dokumencie. W sierpniu 2013 r. Prezes KZGW poinformował Pełnomocnika, iż nie widzi konieczności dodatkowych regulacji w formie zawarcia porozumienia, zwracając przy tym uwagę na wysoki poziom zaangażowania wszystkich stron w realizację projektów, dobrze funkcjonującą współpracę oraz na obowiązujące regulacje prawne.

W dniu 26 sierpnia 2014 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie uchylenia „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły” oraz wydała rozporządzenie w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły. Uchylenie Programu i zniesienie Pełnomocnika nastąpiło z dniem 1 września 2014 r.

W ww. uchwale przewidziano finansowanie inwestycji rozpoczętych w ramach Programu do końca roku 2015. Wskazano także, iż zadania realizowane przez Pełnomocnika Rządu będą prowadzone przez Wojewodę Małopolskiego, nie dłużej jednak niż do końca 2015 r. Do końca marca 2015 roku Wojewoda Małopolski zobowiązany został do przedstawienia rządowi sprawozdania z działalności Pełnomocnika za 2014 rok. Wykaz 105 zadań wynikających z Programu został określony w załączniku do uchwały.

Powyższe zmiany podyktowane były koniecznością wprowadzenia w Polsce jednolitego systemu gospodarowania wodami i ochrony przeciwpowodziowej, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej dotyczącymi dostosowania przepisów krajowych do Ramowej Dyrektywy Wodnej, co wiązało się z rezygnacją z sektorowych i regionalnych programów ochrony przeciwpowodziowej⁶.

(dowód: akta kontroli str. 20-160, 161-167, 226-236, 246-354, 440, 539-592, 660, 968-988)

Pracownicy KZGW w czerwcu 2014 r. uczestniczyli w procesie opiniowania projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie uchylenia Programu. W uwagach przekazanych do Departamentu Zasobów Wodnych Ministerstwa Środowiska zwrócili uwagę na rozbieżności dotyczące liczby projektów zawartych w *Planie rzeczowo-finansowym Programu na rok 2014 z perspektywą roku 2015*⁷ a liczbą projektów zamieszczonych w załączniku do projektu przedmiotowej uchwały Rady Ministrów⁸, a także na konieczność uzupełnienia treści uchwały o możliwość kontynuacji, po uchyleniu Programu, rozpoczętych i niezakończonych zadań pozainwestycyjnych. Prezes KZGW nie uczestniczył w kwalifikowaniu zadań inwestycyjnych do ujęcia ich w załączniku do uchwały w sprawie uchylenia Programu. Zastępca Dyrektora DIN wyjaśniła, iż zgodnie z *zasadami identyfikacji zadań zawartymi w rozdziale 5 załącznika do uchwały Rady Ministrów Nr 151/2011 z dnia 9 sierpnia 2011 r. „Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły”, jednostki podległe Prezesowi KZGW uczestniczące w tym programie (RZGW w Gliwicach i RZGW w Krakowie), zgłosiły Pełnomocnikowi Rządu do spraw Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły niezbędne do realizacji zadania, wpisujące się w charakter Programu. Powołany zarządzeniem Pełnomocnika Rządu Zespół Techniczny składający się z przedstawicieli beneficjentów Programu, opiniował*

⁶ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-uchylenia-programu-ochrony-przed-powodzią-w-dorzeczu.html>

⁷ 53 projekty o łącznych nakładach z budżetu państwa na ich realizację w 2014 r. i 2015 r. w wysokości 53.444 tys. zł.

⁸ 137 projektów o łącznych nakładach w latach 2014-2015 w wysokości 178.808 tys. z

zasadność zgłaszanych wniosków. Pozytywna opinia Zespołu była podstawą do wystąpienia do Pełnomocnika o wpisanie wniosku do Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 168, 192-193, 194-200)

Przed dniem 1 września 2014 r. jednostki podległe Prezesowi KZGW (RZGW w Krakowie oraz RZGW w Gliwicach) zrealizowały 12 projektów inwestycyjnych objętych Programem⁹. Łączne wydatki na te zadania wyniosły 16.052,65 tys. zł, z tego koszty prac projektowych wyniosły 5.130,85 tys. zł, zaś koszty prac budowlanych wyniosły 10.921,80 tys. zł. Prezes KZGW nie dysponował wiedzą o realizacji i finansowaniu projektów przez inne niż rzgw jednostki uczestniczące w Programie. Zastępca Dyrektora DIN wyjaśniła m.in., że *informacje o zadaniach pozostałych beneficjentów Programu były zawarte w dokumentach Programu, w szczególności zaś w planach rzeczowo-finansowych i sprawozdaniach z realizacji Programu za poszczególne lata jego realizacji. Szczegółowe informacje o zadaniach pozostałych beneficjentów posiadają stosowne służby Wojewody Małopolskiego, tj. Biuro ds. Dorzecza Górnej Wisły.*

(dowód: akta kontroli str. 170, 174, 244)

Do dnia 1 września 2014 r. jednostki podległe Prezesowi KZGW rozpoczęły i nie zakończyły 28 projektów inwestycyjnych objętych Programem. Łączne wydatki poniesione na te zadania wyniosły 56.363,91 tys. zł, z tego koszty prac projektowych stanowiły 30.549,48 tys. zł, zaś koszty prac budowlanych pozostałe 25.814,43 tys. zł.

Spośród ww. projektów w załączniku do uchwały Rady Ministrów Nr 169/2014 w sprawie uchYLENIA Programu nie zostały ujęte trzy projekty¹⁰. Jak wyjaśnił Prezes KZGW¹¹, w jednym przypadku zadanie zrealizowano ze środków własnych RZGW w Krakowie, a w dwóch pozostałych realizacja projektów nie była możliwa z powodu zmniejszenia w 2014 r. środków z budżetu państwa z rezerwy celowej, poz. 4 – „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych”, z której finansowane były zadania realizowane w ramach Programu.

Do dnia 1 września 2014 r. właściwe rzgw nie rozpoczęły realizacji dwóch projektów¹² objętych Programem. Spowodowane było to, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DIN, niepozyyskaniem w 2014 r. środków finansowych na realizację omawianych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 171-173, 185, 1009)

⁹ Były to: Analiza zagrożenia powodziowego w zlewni Czarnej Staszowskiej; Analiza zagrożenia powodziowego w zlewni Wisłoki; Analiza zagrożenia powodziowego w zlewni Nidy; Analiza zagrożenia powodziowego w zlewni Dunajca; Analiza zagrożenia powodziowego w zlewni Soli; Analiza zagrożenia powodziowego w zlewni Skawy; Zabudowa pot. Klempowskiego w km 0+000-0+550 w m. Tylmanowa, gm. Ochotnica Dolna, pow. nowotarski, woj. małopolskie; Zabezpieczenie brzegów i dna pot. Klempowskiego w km 24+500-25+124 w m. Koszarawa, gm. Koszarawa, pow. żywiecki, woj. śląskie; Usuwanie drzew i Krzewów wraz z ich systemem korzeniowym w granicach miasta Sandomierz; Ubezpieczenie brzegów zbiornika Porąbka, powiat Żywiec, woj. śląskie; Rozbudowa pompowni nr 4 w Zarzeczcu – zbiornik wodny Tresna na rzece Sole, powiat Żywiec, woj. śląskie; Modernizacja napędów hydraulicznych zasuw spustów dennych i segmentów przelewów powierzchniowych zaporę Dobczyce, pow. myślenicki, woj. małopolskie.

¹⁰ Były to: Usuwanie drzew i krzewów wraz z ich systemem korzeniowym w międzywalu rzeki Wisły, km 265+500-271+000, gm. Sandomierz, gm. Samborzec – Etap II”, przewidziane do realizacji przez RZGW w Krakowie; Program zarządzania międzywałem rzeki Małej Wisły od zbiornika Goczałkowice do ujścia rzeki Przemszy”, przewidziane do realizacji przez RZGW w Gliwicach; Studium zagrożeń powodziowych doliny rzeczki Krynicy na odcinku od ujścia Przemszy do zbiornika Kozłowa Góra i wskazanie działań naprawczych oraz kolejności ich realizacji”.

¹¹ Wyjaśnienia z dnia 20 października 2015 r.

¹² Były to: Studium wykonalności dla zadania: Odmulenie zbiornika przystopniowego Rzeszów na rzece Wisłok; Studium wykonalności dla zadania: Odmulenie zbiornika wodnego Tresna.

Z 28 projektów inwestycyjnych rozpoczętych i niezakończonych przed dniem 1 września 2014 r., w przyjętym przez Radę Ministrów przejściowym dokumencie strategicznym – MasterPlanie dla obszaru dorzecza Wisły ujęto 17 projektów¹³. Prezes KZGW wyjaśnił m.in., iż pozostałych 11 projektów¹⁴ nie oceniano w ramach przygotowania MasterPlanów, gdyż pod uwagę brano projekty w sektorach ochrony przeciwpowodziowej i gospodarki wodnej, żeglugi śródlądowej i morskiej oraz hydroenergetyki, które pociągają zmiany hydromorfologiczne jednolitych części wód. Ponadto zaznaczył, iż ujęte w Programie zadania mają charakter „pakietów” inwestycji, a w związku z przyjętą metodyką oceny wpływu inwestycji na stan wód w rozumieniu Ramowej Dyrektywy Wodnej (uzgadnianą z KE) analiza takich pakietów zadań nie była możliwa ani w ramach prac nad MasterPlanami, ani nad aktualizacją planów gospodarowania wodami. Ocena miała miejsce wyłącznie w przypadku określonych inwestycji, o ile inwestor zgłosił takie zadanie do KZGW wraz ze stosowną dokumentacją.

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 355, 366-367, 587-619)

W przygotowanym w KZGW projekcie aktualizacji *Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły*¹⁵ (aPGW) uwzględniono trzy rozpoczęte i niezakończone przed 1 września 2014 r. zadania Programu¹⁶.

Prezes KZGW wyjaśnił m.in., iż przyjmując inwestycje do MasterPlanu, a następnie do aPGW kierowano się w pierwszej kolejności ich wpływem na stan wód w rozumieniu Ramowej Dyrektywy Wodnej i analizą spełnienia przesłanek wynikających z tej dyrektywy. Wskazał także, iż w planach gospodarowania wodami

¹³ Były to: Ochrona przeciwpowodziowa w dolinie potoku Białka w km 0+000-24+500 na terenie powiatu nowotarskiego i tatrzańskiego województwa małopolskiego; Ubezpieczenie brzegu rzeki Dunajec w km 41+570-42+815 w m. Szczepanowice, gm. Pleśna, pow. tarnowski, woj. małopolskie; Stabilizacja dna, zabezpieczenie brzegów i remont budowli na pot. Ostra w km 0+000-11+000 w m. Dębica, Latoszyn, Gumniska, Braciejowa, gm. Dębica, pow. dębicki, woj. podkarpackie; Stabilizacja dna i zabezpieczenie brzegów rzeki Raby w km 69+500-71+660 w m. Myślenice – Osieczany, gm. Myślenice, pow. myślenicki, woj. małopolskie; Zabudowa pot. Młyniska w km 0+000-1+000 w m. Zakopane, gm. Zakopane, pow. tatrzański, woj. małopolskie; Zabudowa koryta potoku Sitniczanka w km 5+955-6+620 w m. Binarowa, gm. Biecz, pow. gorlicki, woj. małopolskie; Usuwanie drzew i krzewów wraz z ich systemem korzeniowym w międzywalu Wisły, pow. sandomierski; Rozbudowa pompowni nr 3 w Pietrzykowicach – zbiornik Tresna na rzece Sole, powiat Żywiec, woj. śląskie; Odbudowa urządzeń wodnych zabudowy regulacyjnej rz. Biała w km 0+000-5+150 m. Czechowice-Dziedzice, Bestwina, woj. śląskie; Budowa i odbudowa urządzeń wodnych zabudowy regulacyjnej rz. Biała w km 25+030-27+500, m. Bystra, woj. śląskie; Odbudowa urządzeń wodnych zabudowy regulacyjnej rz. Straconka w km 0+000-6+500, m. Bielsko-Biała, woj. śląskie; Odbudowa urządzeń wodnych zabudowy regulacyjnej rz. Brennica w km 4+500-7+300, m. Górki Małe, Brenna, woj. śląskie; Budowa, odbudowa i remont urządzeń wodnych zabudowy regulacyjnej rz. Mała Wisła w km 68+150-73+777, m. Wiślica, Skoczów, woj. śląskie; Budowa ubezpieczeń brzegowych w celu likwidacji wyrwy brzegowej rz. Małej Wisły w km 22+250-23+800, m. Dankowice, woj. śląskie; Porządkowanie gospodarki wodnej zespołu zbiorników Perzycze, Kuźnica Warężyńska i Pogoria oraz modernizacja obiektów przeciwpowodziowych doliny Przemszy, woj. śląskie – Etap I – zb. Przeczyce; Uporządkowanie gospodarki wodnej zespołu zbiorników Perzycze, Kuźnica Warężyńska i Pogoria oraz modernizacja obiektów przeciwpowodziowych doliny Przemszy, woj. śląskie – Etap II; Modernizacja obiektów zb. wodnego Wisła Czarne – drenaż skarpy odpowietrznej, przelew stokowy, sieć piezometrów.

¹⁴ Były to: Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Raby; Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Sanu (wraz ze zlewnią Wisłoka); Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Czarnej Staszowskiej; Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Nidy; Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Soły; Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Skawy; Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Dunajca; Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Wisłoki; Analiza zagrożenia powodziowego i programu inwestycyjnego w zlewni Łęgu i Trześniówki; Program zarządzania międzywałem rzeki Małej Wisły od zbiornika Goczałkowice do ujścia rzeki Przemszy; Studium zagrożeń powodziowych doliny rzeczki Krynicy na odcinku od ujścia Przemszy do zbiornika Kozłowa Góra i wskazanie działań naprawczych oraz kolejności ich realizacji.

¹⁵ Projekt aktualizacji został 28 września 2015 r. zatwierdzony przez kierownictwo Ministerstwa Środowiska i przekazany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych jako załącznik do projektu rozporządzenia rady Ministrów.

¹⁶ Były to: Zabudowa pot. Młyniska w km 0+000-1+000 w m. Zakopane, gm. Zakopane, pow. tatrzański, woj. małopolskie; Odbudowa urządzeń wodnych zabudowy regulacyjnej rz. Biała w km 0+000-5+150 m. Czechowice-Dziedzice, Bestwina, woj. śląskie; Budowa i odbudowa urządzeń wodnych zabudowy regulacyjnej rz. Biała w km 25+030-27+500, m. Bystra, woj. śląskie.

uwzględniane są planowane do realizacji inwestycje, które traktowane, jako nowe zmiany w charakterystyce hydromorfologicznej jednolitych części wód, mogą w negatywny sposób oddziaływać na ich stan. W aktualizowanych planach uwzględniano zadania planowane do realizacji w latach 2016–2021. Prezes KZGW zaznaczył także, iż pozostałe zadania ujęte w Programie, rozpoczęte i niezakończone przed dniem 1 września 2014 r., nie zostały ujęte w przygotowywanej aktualizacji *Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły* ze względu na fakt, iż: nie zostały wskazane, jako strategiczne w skali kraju i przewidziane do realizacji w najbliższym cyklu planistycznym; zostały ocenione jako niewpływające na stan wód, bądź też były typowymi programami inwestycyjnymi; nie były przedmiotem analiz w dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 185-188, 362-365)

Spośród 105 projektów inwestycyjnych, wskazanych w załączniku do uchwały uchylającej Program, dziewięć projektów przypisano do realizacji RZGW w Gliwicach, a 17 projektów – RZGW w Krakowie. Po dniu 1 września 2014 r. (do listopada 2015 r.) RZGW w Gliwicach wydatkowało na realizację ww. 9 projektów 10.012,7 tys. zł. W stosunku do innych inwestorów realizujących zadania uwzględnione w ww. dokumencie, w toku kontroli w KZGW, nie przedstawiono danych za ww. okres.

(dowód: akta kontroli str. 221-240, 587-642)

Prezes KZGW nie przeprowadzał w badanym okresie kontroli realizacji zadań objętych Programem. Pełnomocnik Rządu nie zwracał się do Prezesa KZGW o przeprowadzenie takich kontroli, a także nie przekazywał informacji wskazujących na konieczność podjęcia omawianych działań.

W ramach nadzoru Prezesa KZGW nad realizacją, przez podległe mu jednostki, zadań Programu oraz zadań wskazanych w załączniku do uchwały uchylającej Program, Prezes pośredniczył, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DIN, w przekazywaniu środków finansowych na realizowane zadania, poprzez merytoryczne opiniowanie wniosków składanych przez dyrektorów rzgw; sporządzał aktualizację listy zadań rzgw finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego *Budowa, przebudowa i odbudowa obiektów hydrotechnicznych*; opracowywał, zgodnie z poleceniem Ministra Środowiska, comiesięczne rozliczenie rezerw celowych z dokładnością do poszczególnych decyzji Ministra Finansów. Prezes KZGW dysponował wiedzą o planowanych na dany rok zadaniach Programu, w oparciu o otrzymywane corocznie od Pełnomocnika plany rzeczowo-finansowe Programu.

W okresie od 15 lipca do 11 września 2015 r. pracownicy KZGW przeprowadzili kontrolę doraźną w RZGW w Krakowie, w zakresie wykonywania i przekazywania władzom samorządowym opracowań wyznaczających obszary zagrożenia powodziowego w latach 2011–2015. Jak wyjaśniła p.o. Prezesa KZGW, planowany termin zatwierdzenia zaleceń sformułowanych w wyniku tej kontroli to koniec I kwartału 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 168-169, 178, 440-441, 968-975, 1009)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prezes KZGW nie dysponował wiedzą o rzeczywistym wykonaniu i finansowaniu projektów realizowanych w ramach Programu przez inne jednostki niż podległe mu Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej w Krakowie

i Gliwicach. Prezes nie dysponował także wiedzą czy wszystkie rozpoczęte i niezakończone przed dniem 1 września 2014 r. inwestycje objęte Programem, realizowane przez inwestorów innych niż rzgw, zostały ujęte w załączniku do uchwały uchylającej Program.

(dowód: akta kontroli str. 241-245, 430-434)

Dyrektor Departamentu Inwestycji i Nadzoru w wyjaśnieniach podał m.in., iż „w dotychczasowych odpowiedziach zostały przekazane informacje o zadaniach realizowanych w ramach Programu przez RZGW – jednostki podległe Prezesowi KZGW. Informacje o zadaniach pozostałych beneficjentów Programu były zawarte w dokumentach programu, w szczególności zaś w planach rzeczowo-finansowych i sprawozdaniach z realizacji programu za poszczególne lata jego realizacji. Szczegółowe informacje o zadaniach pozostałych beneficjentów posiadają stosowne służby Wojewody, – tj. Biuro ds. Dorzecza górnej Wisły. Ponadto należy zauważyć, iż zarówno rola, funkcja i działania Prezesa KZGW związane z uczestnictwem w Programie wynikały z dokumentów Programu”.

(dowód: akta kontroli str. 356-357)

W myśl art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁷, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami, a w szczególności w sprawach zarządzania wodami oraz korzystania z wód, a zgodnie z art. 90 ust. 1 pkt 7a ww. ustawy do zadań Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, od dnia 3 czerwca 2005 r., należy m.in. programowanie, planowanie i nadzorowanie realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód lub urządzeń wodnych oraz inwestycje w gospodarce wodnej.

Zdaniem NIK, Prezes KZGW w celu właściwej realizacji ww. zadań powinien zapewnić sobie możliwość posiadania pełnej i na bieżąco aktualizowanej wiedzy o wszystkich realizowanych przedsięwzięciach w gospodarce wodnej, a więc także tych realizowanych w ramach Programu i kontynuowanych po jego uchyleniu. W ocenie NIK opisane wyżej postępowanie było nierzetelne.

2. Prezes KZGW w sposób niewystarczający i nieskuteczny sprawował nadzór nad realizacją, przez podległe mu rzgw, zadań wykonywanych w ramach Programu oraz kontynuowanych po jego uchyleniu. Działania w tym zakresie ograniczono w KZGW jedynie do czynności analitycznych i opiniotwórczych. Nie przeprowadzano natomiast w badanym okresie kontroli realizacji przez ww. jednostki omawianych przedsięwzięć.

Zastępca Dyrektora Departamentu Inwestycji i Nadzoru wyjaśnił w tej sprawie, iż Pełnomocnik Rządu nie zwracał się do Prezesa KZGW o przeprowadzanie kontroli zadań objętych Programem oraz nie przekazywał informacji wskazujących na konieczność podjęcia działań kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 175-178, 209-214, 437-441, 968-988)

Zdaniem NIK, przedstawione wyjaśnienia nie mogą stanowić usprawiedliwienia zaniechań w omawianym zakresie, gdyż zgodnie z art. 90 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo wodne Prezes KZGW sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a w szczególności kontroluje ich działanie, zatwierdza plany działalności oraz sprawozdania z ich wykonania, a także poleca przeprowadzenie doraźnej kontroli gospodarowania wodami w regionie wodnym.

¹⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm.

W ocenie NIK, brak kontroli działań dyrektorów rzgw w zakresie realizacji Programu oraz zadań kontynuowanych po jego uchyleniu, był niezgodny z prawem.

Ponadto, o nieskuteczności dotychczas prowadzonego nadzoru świadczy fakt, iż w celu odpowiedzi na kierowane w toku kontroli zapytania odnośnie wiedzy Prezesa KZGW o zadaniach Programu realizowanych przez właściwe rzgw, przed udzieleniem odpowiedzi kontrolerom NIK, w KZGW zwracano się do właściwych rzgw o przekazanie wkładu tej odpowiedzi w zakresie dotyczącym ich właściwości.

(dowód: akta kontroli str. 356-361)

3. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej nie przedkładał Pełnomocnikowi rocznej zbiorczej informacji o otrzymanych i przekazanych rzgw środkach rezerwy. W § 30 zatwierdzonej przez Pełnomocnika *Procedury kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli Projektów prowadzonych w ramach Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących* przypisano Prezesowi KZGW obowiązek przedkładania Pełnomocnikowi, w terminie do końca stycznia za rok ubiegły, rocznej, zbiorczej informacji o otrzymanych i przekazanych RZGW środkach rezerwy celowej budżetu państwa, przeznaczonej na realizację Programu według ustalonego wzoru.

Zastępca Dyrektora DIN wyjaśniła, iż „*autorem Procedury kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli Projektów prowadzonych w ramach Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących był Pełnomocnik Rządu ds. Programu Ochrony przed Powodzią w Dorzeczu Górnej Wisły. Procedura została przekazana przez Pełnomocnika Rządu ds. Programu Ochrony przed Powodzią w Dorzeczu Górnej Wisły do wiadomości Prezesa KZGW. Nie było wiążącego dokumentu pomiędzy Pełnomocnikiem, a Prezesem KZGW do jej stosowania.*”

(dowód: akta kontroli str. 437-441, 495-586)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w ww. wyjaśnieniach, gdyż Pełnomocnik był zobowiązany do przedkładania Radzie Ministrów sprawozdań z realizacji Programu, a zgodnie z § 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły¹⁸ Pełnomocnik współdziała z właściwymi ministrami, kierownikami urzędów centralnych, wojewodami i innymi organami administracji rządowej oraz z organami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi. Organy administracji rządowej są obowiązane do współdziałania i udzielania pomocy Pełnomocnikowi w realizacji jego zadań, w szczególności przez udostępnianie mu wszelkich niezbędnych informacji.

NIK zwraca także uwagę, iż podniesiony w wyjaśnieniach brak wiążącego dokumentu *pomiędzy Pełnomocnikiem a Prezesem KZGW odnośnie stosowania ww. Procedury* spowodowany był przede wszystkim negatywnym stanowiskiem Prezesa KZGW odnośnie do przedstawionej przez Pełnomocnika propozycji zawarcia porozumienia w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 437-441, 975)

W ocenie NIK, odmowa zawarcia tego porozumienia przez Prezesa KZGW była działaniem niecelowym, a brak współdziałania w sprawie udostępnienia

¹⁸ Dz.U. Nr 184, poz. 1088.

pełnomocnikowi wszelkich niezbędnych informacji, w tym nieprzedkładanie rocznych zbiorczych informacji o otrzymanych i przekazanych rzgw środkach rezerw, było postępowaniem niezgodnym z prawem.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o sprawowanie rzetelnego nadzoru nad realizacją przez dyrektorów rzgw zadań kontynuowanych po uchyleniu Programu, w przypadku ich niezakończenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2016 r.

**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Wojciech Kutyla

¹⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.