



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.032.01.2015
P/15/081

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/081 – Realizacja Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły i działania podjęte w następstwie jego uchylecia
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Małgorzata Korusiewicz, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 98681 z dnia 16 grudnia 2015 r. 2. Paweł Lipowski, st. inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 98682 z dnia 16 grudnia 2015 r. 3. Agata Brzeska-Lebiecka, doradca prawny, legitymacja służbowa nr 16104. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Małopolski Urząd Wojewódzki, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków (zwany dalej w skrócie: MUW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Pilch, Wojewoda Małopolski ¹ (dowód: akta kontroli str. 276-280)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² realizację przez Wojewodę Małopolskiego³ zadań w ramach Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły⁴, jak również działania podejmowane po uchyleniu Programu⁵.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W celu zapewnienia koordynacji realizacji zadań Programu Pełnomocnik m.in. określił „Procedurę kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli projektów prowadzonych w ramach Programu oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących”, co należy uznać za dobrą praktykę. W procedurze szczegółowo określono m.in. kryteria oceny wniosków, które miały na celu weryfikację projektów pod kątem ich wymiernych rezultatów w postaci liczby chronionej ludności oraz wartości chronionego obszaru. Sporządzane na podstawie tych ocen listy rankingowe zadań, a także prowadzone przez MUW kontrole, pozwalały na efektywne wydatkowanie środków Programu.

Pełnomocnik zapewnił skuteczną współpracę zarówno podmiotów realizujących zadania w Programie, którymi były jednostki administracji rządowej oraz samorządowej, jak i innych instytucji i ekspertów zajmujących się ochroną przeciwpowodziową.

Wypełniając swoje obowiązki wynikające z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustanowienia Pełnomocnika⁶ oraz z uchwały uchylającej Program⁷, Pełnomocnik corocznie składał Radzie Ministrów sprawozdania ze swojej działalności za rok poprzedni.

¹ W okresie objętym kontrolą stanowisko Wojewody Małopolskiego pełnili: Stanisław Kracik (od 27 października 2009 r. do 12 grudnia 2011 r.), Jerzy Miller (od 12 grudnia 2011 r. do 8 grudnia 2015 r.) oraz Jerzy Pilch (od 9 grudnia 2015 r.).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: Pełnomocnik lub Wojewoda.

⁴ Dalej: Program.

⁵ Okres objęty kontrolą lata 2011-2016 (I kwartał).

⁶ Rozporządzenie 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 184, poz. 1088).

⁷ Uchwała Rady Ministrów nr 169/2014 z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie uchylecia „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły”.

Zaznaczyć należy, że do 31 grudnia 2015 r. zakończono realizację 115 ze 162 zadań o różnym charakterze (konceptje, dokumentacje, inwestycje), zawartych zarówno w Programie, jak i w uchwale uchylającej. Zadania wykonywane były przez podmioty niezależne od Pełnomocnika, tak więc nie miał on wpływu na ich terminowe zakończenie.

Realizacja Programu przyniosła wymierne rezultaty. Opracowane analizy programów inwestycyjnych zostały uwzględnione w projekcie Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla regionu wodnego górnej Wisły, tj. kluczowego dokumentu dla zarządzania ryzykiem powodziowym. W ramach wykonanych projektów inwestycyjnych m.in. zmodernizowano oraz wybudowano ok. 50 km wałów, poprawiono przepustowość ponad 15 km koryt cieków, wybudowano oraz przebudowano przepompownie. Ochroną objęto 76 345 osób oraz 23 689 ha powierzchni zagrożonej powodzią.

Po uchyleniu Programu Wojewoda wystąpił o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa, w tym z pożyczki z Banku Światowego, na zadania związane z ochroną przeciwpowodziową, a realizowane przez Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły

Opis stanu faktycznego

Dla obszaru górnej Wisły wyróżniono zlewnie 10 rzek: Wisły, Soły, Skawy, Raby, Dunajca, Wiślaki, Wiśloka, Sanu, Nidy i Czarnej Staszowskiej, którymi administrował Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie⁸. Ponadto wyodrębniono zlewnie mniejszych dopływów Wisły istotnych z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej, którymi administrowały RZGW lub wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych.

Obszary zagrożenia powodzią dla wód powodziowych o prawdopodobieństwie wystąpienia raz na sto lat (Q1%) i raz na pięćset lat (Q0,2%) zostały ustalone na podstawie analiz zagrożenia powodziowego oraz analiz programów inwestycyjnych⁹ dla poszczególnych zlewni¹⁰. RZGW sporządził analizy dla zlewni: Soły, Skawy, Raby, Dunajca, Nidy, Czarnej Staszowskiej, Wiślaki, Sanu z Wiślakiem oraz Łęgu i Trześniówki. Wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych sporządziły analizy dla zlewni Wielopolki¹¹, Skawinki, cieków tzw. aglomeracji krakowskiej, Szreniawy, Uszwicy, Żabnicy-Breń¹² oraz Opatówki¹³.

(dowód: akta kontroli str. 15-53, 130-131, 132)

Program obejmował 39 zadań (zintegrowanych z 681 projektów cząstkowych), których zakres i zasięg obszarowy dostosowane były do rodzaju źródeł i przyczyn zagrożenia powodziowego oraz kierunków interwencji mających na celu ograniczenie wielkości i zasięgu powodzi oraz jej skutków. Okres realizacji ustalono na lata 2011-2030. Zadania ujęto w trzy grupy (osie) dostosowane do specyfiki dorzecza górnej Wisły:

- Oś I: zabezpieczenie przed zagrożeniem powodziowym doliny górnej Wisły (sześć zadań złożonych ze 106 projektów cząstkowych, dla których występowały rozwiązania wariantowe);
- Oś II: zabezpieczenie przed powodzią aglomeracji miejskich powyżej 100 tys. mieszkańców (osiem zadań złożonych z 42 projektów cząstkowych, dla których występowały rozwiązania wariantowe)¹⁴;

⁸ Dalej: RZGW.

⁹ Dalej: API.

¹⁰ W okresie przeprowadzania kontroli NIK trwały prace związane z opracowaniem analiz dla zlewni rzek: Nidzica, Koprzywianka, Iłownica, Przemsza, Biała oraz Kanału Strumień realizowanych poza Programem.

¹¹ Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Rzeszowie.

¹² Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie.

¹³ Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach.

¹⁴ Kraków, Katowice, Kielce, Bielsko-Biała, Rzeszów, Tychy i Tarnów oraz zespół miast: Będzin/Dąbrowa Górnica/Mysłowice/Sosnowiec.

- Oś III: obniżenie zagrożenia powodziowego w układzie zlewniowym (25 zadań złożonych z 533 projektów cząstkowych, dla których występowały rozwiązania wariantowe).

W harmonogramie i kosztach realizacji poszczególnych zadań wydzielono dwa okresy realizacyjne: lata 2011-2020 oraz lata 2020-2030. Taki podział uzasadniony był perspektywami budżetowymi Unii Europejskiej¹⁵, finansowym i rzeczowym zakresem Programu oraz koniecznością prawidłowego przygotowania zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-14, 133-200)

Program realizowany był od 9 sierpnia 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r. Po uchyleniu Programu przez Radę Ministrów od 1 września 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. kontynuowane były tylko zadania zamieszczone w uchwale uchylającej.

W okresie objętym kontrolą zakładano realizację 193 projektów, których całkowita wartość wynosiła 313 647,8 tys. zł. Zaplanowane do realizacji zadania to:

- 44 projekty koncepcyjne, polegające m.in. na opracowaniu: analiz zagrożenia powodziowego, API, analiz efektywności pracy zbiorników wodnych, optymalnych metod zarządzania ryzykiem powodziowym w dolinach rzek,
- 67 projektów dokumentacyjnych, w tym dotyczących m.in. budowy, odbudowy i remontu urządzeń wodnych takich jak m.in. poldery, zbiorniki retencyjne,
- 32 prace przygotowawcze i projektowe dla inwestycji dotyczących m. in. odbudowy i zabudowy koryt cieków, przebudowy wałów przeciwpowodziowych;
- 48 prac realizacyjnych (projektów inwestycyjnych), w tym m.in. budowa nowych wałów przeciwpowodziowych, modernizacja obwałowań i bulwarów, rozbudowa pompowni, zabezpieczenie brzegów i dna potoków, odbudowa koryt cieków;
- 2 prace o charakterze dokumentacyjno-projektowym i realizacyjnym w zakresie regulacji potoku Goczałkowickiego oraz opracowania projektu budowlanego i wykonawczego poprzedzonego wielowariantową koncepcją dotyczącą rzeki Wisłoki i potoku Kielkowskiego.

W związku z uchycieniem Programu nie wszystkie wcześniej zaplanowane zadania były kontynuowane w latach 2014¹⁶-2015, tak więc ostateczna lista projektów zawierała 162 zadania.

Zadania były realizowane przez 7 inwestorów, tj. RZGW w Krakowie i Gliwicach oraz wojewódzkie zarządy melioracji w Krakowie, Lublinie, Katowicach, Kielcach, Rzeszowie.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. zakończono realizację 115 zadań o łącznej wartości 239 994,5 tys. zł (76,5% całkowitych wydatków). Ponadto na 47 niezakończonych zadań wydatkowano 73 653,3 tys. zł (23,5%).

Koszt zakończonych projektów koncepcyjnych wynosił 40 583,8 tys. zł, tj. 12,9% całkowitych wydatków, dokumentacji – 14 669,4 tys. zł (4,7%), prac przygotowawczo-projektowych – 52 482,6 tys. zł (16,7%), projektów inwestycyjnych – 132 258,7 tys. zł (42,2%).

RZGW w Krakowie realizował zadania na łączną kwotę 35 688,4 tys. zł, tj. 11,4% całkowitych wydatków w Programie, RZGW w Gliwicach – 13 157,4 tys. zł (4,2%), Małopolski ZMiUW w Krakowie – 59 743,8 tys. zł (19%), Podkarpacki ZMiUW w Rzeszowie – 77 571 tys. zł (24,7%), Śląski ZMiUW w Katowicach – 30 853,7 tys. zł (9,8%), Świętokrzyski ZMiUW w Kielcach – 56 505,7 tys. zł (18%), WZMiUW w Lublinie – 6 139,1 tys. zł (1%). Pełnomocnik wydatkował 1 598,5 tys. zł (0,5%) na zakup danych z IMGW.

(dowód: akta kontroli str. 91-129, 130-131, 132, 201-248)

W okresie objętym kontrolą nie zrealizowano 78 zadań. Z powodu uchycienia Programu 31 zadań nie umieszczono na liście zadań kontynuowanych w latach 2014-2015 w związku z czym nie były realizowane. Spośród 47 zadań umieszczonych w uchwale uchylającej Program termin realizacji 19 zaplanowano po upływie 2015 r. W przypadku 11 zadań wstrzymano finansowanie, gdyż albo nie uwzględniono ich w Masterplanie, albo oceniono je

¹⁵ Dalej: UE.

¹⁶ Od 1 września 2014 r.

jako inwestycje, które mogą spowodować nieosiągnięcie dobrego stanu wód lub ich pogorszenie. W pozostałych 17 przypadkach niezakończenie zadań w planowanych terminach spowodowane było m.in. przedłużającymi się postępowaniami administracyjnymi, przedłużającą się procedurą przetargową, protestami społecznymi, odstąpieniem wykonawców od wykonania umów.

(dowód: akta kontroli str. 312-314)

W 2012 r. Pełnomocnik opracował Procedurę kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli projektów prowadzonych w ramach Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących¹⁷, która była zmieniana w latach 2013 i 2014.

Zgodnie z procedurą w każdym województwie powołano zespoły techniczne, w skład których wchodził przedstawiciel: RZGW w Krakowie i w Gliwicach, właściwych miejscowo wojewódzkich ZMiUW oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. Do zadań tych zespołów należała wstępna weryfikacja, ocena merytoryczna projektów (zgodnie z kryteriami wyboru) i stworzenie wojewódzkiej listy rankingowej. W 2014 r. powołano jeden zespół techniczny dla całego Programu. Skład Zespołu był zmienny i ustalany każdorazowo przez Pełnomocnika w zależności od właściwości terytorialnej rozpatrywanych wniosków.

Nabór projektów do realizacji prowadzony był w sposób ciągły. Zespół techniczny oceniał wnioski, biorąc pod uwagę kryteria formalne¹⁸ i merytoryczne. W ramach kryteriów merytorycznych oceniano m.in.:

- wykonalność rzeczową i finansową projektu¹⁹,
- szacunkową liczbę mieszkańców terenów zagrożonych powodzią (preferowanie projektów chroniących tereny o gęstym zaludnieniu²⁰),
- szacunkową wartość mienia potencjalnie narażonego na powódzie (obliczana dla poszczególnych klas użytkowania terenu²¹),
- wartość zadania (dokumentacja i inwestycja) w stosunku do wartości chronionego mienia²²,
- wpływ realizowanej inwestycji na zmniejszenie zagrożenia dla obiektów stanowiących dziedzictwo kulturowe²³,
- stopień przygotowania projektu²⁴,
- stan przygotowania do realizacji projektu wykonawczego²⁵,
- montaż finansowy projektu²⁶.

Ocenił projekty były umieszczane na liście rankingowej w zależności od uzyskanej liczby punktów przyznanych zgodnie z ustalonymi kryteriami wyboru projektów. Listy rankingowe stanowiły podstawę do opracowania przez Pełnomocnika planu rzeczowo-finansowego

¹⁷ Dalej: procedura.

¹⁸ Kompletność i poprawność sporządzenia wniosku, zgodność zgłoszonego projektu z typami projektów określonymi w Procedurze Programu oraz to czy projekt będzie realizowany na obszarze objętym Programem, prawidłowość opracowania tzw. montażu finansowego projektu.

¹⁹ Ocenie podlegały np. zasadność oraz wykonalność zaproponowanych w projekcie rozwiązań technicznych, czy proponowany przez wnioskodawcę wariant realizacji inwestycji był rzeczywiście najlepszym sposobem osiągnięcia danego celu, czy koszty były oszacowane w odpowiedni sposób do zaproponowanego rozwiązania tj. czy jest możliwa realizacja projektu w zakładanym budżecie.

²⁰ Punktacja od 0 do 100 pkt proporcjonalnie do liczby ludności wg przyjętej skali.

²¹ Tereny: zabudowy mieszkaniowej, przemysłowe, komunikacyjne, rekreacyjno-wypoczynkowe, lasy, użytki rolne, w tym grunty orne i użytki zielone.

²² Tzw. wskaźnik WCM = całkowita wartość zadania/całkowita wartość chronionego mienia; $WCM \leq 0,1 = 100$ pkt; $WCM \geq 1 = 0$ pkt. Im większa wartość zadania w stosunku do wartości chronionego mienia, tym mniejsza liczba punktów.

²³ Obiekty znajdujące się na tzw. liście UNESCO 40 pkt, obiekty i obszary wpisane na listę zabytków 10 pkt.

²⁴ Czy projekt objęty był koncepcją bądź studium ochrony przeciwpowodziowej – tak: 30 pkt, nie: 0 pkt.

²⁵ Czy dla projektu został opracowany projekt budowlany i wykonawczy, czy dla inwestycji będącej przedmiotem projektu została wydana tzw. decyzja środowiskowa, czy projekt posiada prawomocne pozwolenie na budowę bądź zgodę na realizację. Decyzja środowiskowa: 15 pkt, projekt budowlany wykonawczy: 10 pkt, pozwolenie na budowę lub zgodę na realizację: 5 pkt. Maksymalna suma punktów do uzyskania za kompleksową dokumentację: 30 pkt. Kryterium to nie dotyczyło oceny projektu dokumentacyjnego.

²⁶ Punkty przyznawano za udział w budżecie projektów środków z innych źródeł niż rezerwa celowa budżetu państwa. Maksymalna wartość dofinansowania $\geq 80\%$: 30 pkt.

Programu. Po zasięgnięciu opinii Komitetu Sterującego Pełnomocnik zatwierdzał ostateczny plan. Dokonywał w nich również na bieżąco zmian. Zatwierdzone plany stanowiły podstawę do wystąpienia do Ministra Finansów²⁷ z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 285)

W 2011 r. na listę wpisano zadania, o które wnioskowali beneficjenci (m.in. RZGW w Krakowie i ZMiUW) oraz jednostki samorządu terytorialnego. W latach 2012-2013 przyjęto, że priorytetem będzie zakończenie projektów rozpoczętych przed przyjęciem Programu oraz projektów, dla których w latach poprzednich uzyskano pozwolenia na budowę lub przygotowano dokumentację projektową. Ponadto założono przygotowywanie koncepcji i dokumentacji dla większych projektów, które miały być realizowane w kolejnych latach. Kluczowymi projektami Programu były analizy zagrożenia powodziowego oraz API.

(dowód: akta kontroli str. 5-14, 15-53)

W ramach zrealizowanych projektów inwestycyjnych wykonano m.in. prace na wałach (modernizacja, przebudowa, budowa) – 50,215 km, prace w korycie cieku – 15,566 km, budowę przepompowni, przebudowę przepompowni, wykup gruntu pod czaszę zbiornika. Jako efekty realizacji całego Programu wykazano ochronę 76 345 osób oraz 23 689 ha powierzchni zagrożonej powodzią.

Program zakładał wskaźniki oceny jego realizacji takie jak wskaźniki oddziaływania²⁸, rezultatu²⁹, produktu³⁰, wykorzystania środków finansowych³¹. Określone wartości docelowe tych wskaźników miały zostać osiągnięte do 2030 r. Dyrektor Wydziału Rolnictwa MUW wyjaśnił, że zakładane w Programie wartości docelowe w określonej grupie wskaźników miały podlegać weryfikacji po ukończeniu API dla zlewni znajdujących się w obszarze Programu.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r., tj. po 4 latach i 4 miesiącach realizacji Programu³², nie osiągnięto żadnych wartości dla grupy wskaźników oddziaływania. Spośród trzech wskaźników rezultatu w jednym, tj. przyrost długości koryt rzecznych o poprawionej przepustowości koryta, uzyskano wynik 15,566 km, co stanowiło 0,4% zakładanej wartości docelowej w wysokości 3 896 km. W przypadku pięciu wskaźników produktu wartości dodatnie odnotowano dla trzech, tj.:

- wykonano 7 projektów inwestycyjnych w zakresie poprawy przepustowości koryta rzeki nieobwałowanej, co stanowiło 1,3% wartości docelowej 544 projektów,
- sporządzono 15 projektów inwestycyjnych w zakresie poprawy przepustowości koryta rzeki obwałowanej, co stanowiło 7% wartości docelowej 215 projektów,
- zmodernizowano 2 obiekty piętrzące wodę, co stanowiło 6,9% wartości docelowej 29 obiektów.

Ponadto w ramach Programu nie wykonywano map zagrożenia powodziowego. Produktami projektów były modele hydrauliczne i strefy zalewowe wygenerowane w oparciu o wyniki

²⁷ KZGW występował za pośrednictwem Ministra Środowiska, a wojewoda za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych.

²⁸ 1) Redukcja strat powodziowych odniesionych do wezbrania o prawdopodobieństwie wystąpienia $p=1\%$ (czyli o kulminacji $Q1\%$) w obszarach objętych zadaniami osi I (tereny wzdłuż Wisły) dla przepływów „ Q_{max} ” $\leq Q1\%$. 2) redukcja strat powodziowych w obszarach objętych zadaniami osi II (miasta powyżej 100 tys. mieszkańców) dla przepływów „ Q_{max} ” $\leq Q1\%$. 3) redukcja o 70% strat powodziowych w obszarach objętych zadaniami osi III (zlewnie rzek) dla przepływów „ Q_{max} ” $\leq Q1\%$.

²⁹ 1) Wzrost pojemności retencji powodziowej w istniejących zbiornikach wodnych. 2) Wzrost pojemności retencji powodziowej w nowo zbudowanych zbiornikach i polderach. 3) Przyrost długości koryt rzecznych o poprawionej przepustowości koryta.

³⁰ 1) Liczba wykonanych map zagrożenia i/lub ryzyka powodziowego. 2) Liczba projektów inwestycyjnych w zakresie poprawy przepustowości koryta rzeki nieobwałowanej. 3) Liczba projektów inwestycyjnych w zakresie poprawy przepustowości koryta rzeki obwałowanej. 4) Liczba zmodernizowanych obiektów piętrzących wodę (zapory i stopnie wodne) oraz kanałów ulgi. 5) Liczba nowo zrealizowanych obiektów retencjonujących wodę (zbiorniki retencyjne i poldery), stopni wodnych oraz kanałów ulgi.

³¹ 1) Stosunek łącznej kwoty wykorzystania środków na realizację Programu do kwoty planowanej. 2) Poziom wykorzystania środków finansowych w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego z uwzględnieniem alokacji.

³² Od momentu uchwalenia do uchylecia Programu upłynęły 3 lata, przy czym realizacja zadań trwała 2 lata 8 miesięcy, natomiast po uchyleciu Programu zadania realizowane były przez rok i 4 miesiące.

przeprowadzonego modelowania hydraulicznego, które zostały wykorzystane do tworzenia programów inwestycyjnych oraz w projekcie planu zarządzania ryzykiem powodziowym.

Planowane nakłady do poniesienia w latach 2011-2020 wynosiły 8 871,9 mln zł, a łączne nakłady – 13 150,72 mln zł. Stosunek łącznej kwoty wykorzystania środków na realizację Programu w stosunku do kwoty planowanej w latach 2011-2020 wynosił 3,5%, a w stosunku do łącznych nakładów 2,4%. Poziom wykorzystania środków finansowych w porównaniu do harmonogramów rzeczowo-finansowych wyniósł 72%, przy czym w poszczególnych latach 2012-2015 kształtował się na poziomie, odpowiednio, 86%, 61%, 87% i 55%.

(dowód: akta kontroli str. 132, 133-200, 201)

W dorzeczu górnej Wisły powódzie z lat: 1997 i 2001 przyniosły straty o wartości prawie 3 mld zł, a powódź w 2010 r. – o wartości ponad 4,7 mld zł³³. Koszty realizacji Programu do 31 grudnia 2015 r. stanowiły 4% łącznej wartości strat.

Listy inwestycji opracowane w ramach analiz zostały zgłoszone do projektu planu zarządzania ryzykiem powodziowym³⁴ i w większości zostały uwzględnione jako zadania strategiczne. Modele hydrauliczne opracowane w ramach analiz wykorzystywano przy weryfikowaniu zgłaszanych do realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 5-14, 133-200)

Środki na realizację zadań pochodziły z następujących źródeł:

- rezerwa celowa budżetu państwa 189 169,4 tys. zł (60,3%),
- środki UE 11 198,4 tys. zł (3,6%),
- NFOŚiGW 97 927,5 tys. zł (31,2%),
- WFOŚiGW 2 729,6 tys. zł (0,9%),
- innych, tj. jednostek samorządu terytorialnego, 12 624,2 tys. zł (4%).

W Programie zaplanowano, że środki na jego realizację będą pochodzić z funduszy UE (57,25%), funduszy ochrony środowiska, tj. NFOŚiGW (6,31%), wojewódzkich fośigw (8,93%), budżetów państwa i samorządu województwa (12,56%) oraz kredytów (14,95%). Wydatkowane na realizację Programu środki z: budżetu państwa stanowiły 21,6% w stosunku do planowanych nakładów na lata 2011-2020 z tego źródła, funduszy UE – 0,2%, NFOŚiGW – 17%, wojewódzkich fośigw – 0,3%.

W latach 2012-2014 Pełnomocnik podejmował działania w celu pozyskania środków z Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Rozwoju Rady Europy. W 2015 r. Minister Finansów podpisał umowę z Bankiem Światowym na realizację projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły na kwotę 460 mln euro. Spośród 5 komponentów umowy komponent nr 3 dotyczył wsparcia dla ochrony aglomeracji Krakowa i obszaru przemysłowego Nowej Huty wraz z przylegającymi terenami przemysłowymi oraz dla terenów przemysłowych i rolniczych Sandomierza i Tarnobrzega, a także niektórych miejscowości położonych wzdłuż dopływów rzek II rzędu (Sanu i Raby). W ramach tego komponentu przewiduje się:

- przebudowę i powiększenie wałów przeciwpowodziowych i grobli wzdłuż Górnej Wisły w celu zastąpienia starych i/lub niezapewniających właściwej ochrony wałów przeciwpowodziowych,
- ustabilizowanie i wzmocnienie brzegów Górnej Wisły w oparciu m.in. o narzut kamienny i umocnienia,
- budowę zbiorników retencyjnych i polderów zalewowych nad Serafą i Rabą w celu poprawy retencji wody w górnym biegu Serafy i Raby,
- realizację wybranych hydrotechnicznych robót regulacyjnych,
- dostosowanie istniejących jazów i stopni wodnych, aby umożliwić przejście większych fal powodziowych.

³³ W kwocie tej ujęto (jedynie) straty w infrastrukturze komunalnej j.s.t. oraz infrastrukturze hydrotechnicznej, podlegającej RZGW i wojewódzkim ZMiUW. Wartości strat powodziowych bezpośrednich w 1997 r. i 2001 r. wyniosły – odpowiednio: 1 700 mln zł (81%) i 1 280 mln zł (40%). Wezbrania w 2010 r. wyrządziły straty w obszarze górnej Wisły o wartości ok. 4,7 mld zł (przekroczyły łączne straty powodziowe z lat: 1997 i 2001).

³⁴ Dalej: PZRP. Na dzień zakończenia kontroli, tj. 29 kwietnia 2016 r., Rada Ministrów nie przyjęła jeszcze planów zarządzania ryzykiem powodziowym.

(dowód: akta kontroli str. 91-129, 132, 254-255)

Do zadań Pełnomocnika należało m.in. koordynowanie realizacji Programu; przygotowywanie planów finansowo-rzeczowych oraz harmonogramu działań podejmowanych w ramach Programu oraz inicjowanie kontroli przebiegu realizacji inwestycji i projektów Programu.

(dowód: akta kontroli str. 5-14, 133-200)

W 2012 r. Pełnomocnik powołał Regionalny zespół do spraw Programu, który pełnił rolę rady ekspertów³⁵. W skład Zespołu wchodziło 29 osób, w tym przedstawiciele IMGW, wojewódzkich ZMiUW i wojewodów z województw objętych Programem, NFOŚiGW, Ministra Środowiska, RZGW w Krakowie i w Gliwicach, KZGW, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i Politechniki Krakowskiej. Do jego zadań należało m.in. opiniowanie rozwiązań, zadań i projektów realizowanych w ramach Programu, okresowa ocena efektów jego realizacji oraz diagnozowanie problemów związanych z realizacją i finansowaniem Programu. Zespół wskazał, że kluczowym elementem realizacji Programu miały być koncepcje opracowane przez RZGW w Krakowie, a ocena zgłaszanych zadań/projektów miała się opierać głównie na analizie stosunku planowanych efektów do kosztów ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 252-253)

Realizację projektów finansowanych w ramach Programu wspomagał zakupiony przez Pełnomocnika program informatyczny „P2 Ware Planner”, którego działanie oparte było na metodyce zarządzania projektami „PRINCE 2”. Za pomocą tego programu odbywała się kwalifikacja i ocena wniosków złożonych przez beneficjentów. Służył on ponadto do bieżącego monitorowania przyjętych do realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 91-129, 132, 249, 269-275)

W okresie realizacji Programu Pełnomocnik przeprowadzał kontrole przebiegu realizacji inwestycji i projektów Programu na podstawie planów kontroli. Łącznie skontrolowano 56 projektów. Kontrole dotyczyły wydatkowania i rozliczania środków publicznych na wykonanie zadań oraz przestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 15 zadań.

(dowód: akta kontroli str. 91-129, 132, 254-255)

Pełnomocnik podczas realizacji Programu współpracował m.in. z:

- wojewodami z województw objętych Programem: lubelskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim, z którymi zawarł stosowne porozumienia. Do obowiązków wojewodów należało m.in.: powołanie zespołu technicznego; udział w pracach Regionalnego Zespołu do spraw Programu oraz zawieranie umów z samorządami województwa o dotowanie z budżetu Programu realizacji projektów;
- NFOŚiGW i pięcioma wojewódzkimi fośigw, z którymi zawarł porozumienia dotyczące współfinansowania zadań Programu;
- Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej w zakresie udostępniania danych hydrologicznych i meteorologicznych, które zostały wykorzystane przy sporządzaniu analiz zagrożenia powodziowego przez RZGW w Krakowie i wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych;
- Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii w zakresie korzystania z Uniwersalnego Modułu Mapowego SDI;
- jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ich aktywnego włączenia do współpracy z wykonawcami wielowariantowych koncepcji inwestycji przeciwpowodziowych, w tym do czynnego udziału w konsultacjach społecznych i analizie wariantów proponowanych do realizacji;
- rządami trzech krajów (Czechy, Austria, Gruzja) w zakresie wymiany doświadczeń związanych z ochroną przeciwpowodziową oraz prowadzenia inwestycji na ciekach górskich;

³⁵ Na podstawie § 6 pkt 1 rozporządzenia 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 184, poz. 1088).

- przedstawicielami przedsiębiorstw realizujących prace projektowe i wykonawcze, celem uzyskania informacji dotyczących problemów powstałych w trakcie realizacji projektów z zakresu ochrony przeciwpowodziowej.

(dowód: akta kontroli str. 15-53, 54-90, 91-129)

Z inicjatywy Pełnomocnika organizowano seminaria poświęcone tematyce szeroko rozumianej ochrony przeciwpowodziowej, w których uczestniczyli członkowie Regionalnego Zespołu, osoby reprezentujące środowiska naukowe, praktycy i specjaliści z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, a także przedstawiciele organizacji ekologicznych i przyrodniczych. Seminaria poświęcone były m.in. tematyce: prognozy meteorologicznej, hydrologicznej oraz hydraulicznej dla zlewni górnej Wisły, standardom w procesie realizacji przedsięwzięć w zakresie budowli ochrony przeciwpowodziowej, ochronie przeciwpowodziowej w kontekście ochrony przyrody, gospodarowaniu na terenach zalewowych i innych zagrożonych skutkami powodzi oraz polityce wodnej UE.

(dowód: akta kontroli str. 15-53, 54-90, 91-129, 132, 133-200, 201)

Począwszy od 2012 r. Pełnomocnik corocznie składał Radzie Ministrów sprawozdanie ze swojej działalności za rok poprzedni. Zawierały one informacje o realizacji planu rzeczowo-finansowego za rok poprzedni oraz innych działaniach podejmowanych przez Pełnomocnika związanych z Programem.

Dyrektor Wydziału Rolnictwa MUW wskazał na mocne strony realizacji Programu takie jak:

- koordynacja Programu dla obszaru dorzecza przez jeden podmiot;
- zagwarantowane środki w ustawie budżetowej;
- formuła programu wieloletniego;
- zaangażowanie w realizację wielu stron związanych z gospodarką wodną, tj.: ministerstw, urzędów: wojewódzkich i marszałkowskich, wojewódzkich ZMiUW, RZGW, KZGW, miast i gmin, uczelni wyższych, NFOŚiGW, wojewódzkich fośigw, instytutów naukowych oraz organizacji pozarządowych;
- wspólna realizacja zadania przez jeden podmiot wiodący przy pełnej współpracy pozostałych zainteresowanych jednostek;
- wprowadzenie procedury do zarządzania Programem, opartej na technologii „PRINCE2”;
- wykorzystanie programu informatycznego do zarządzania projektami;
- organizacja konferencji, seminariów i paneli dyskusyjnych;
- powołanie zespołu odpowiedzialnego za merytoryczną realizację projektów (zespół techniczny);
- powołanie organu opiniodawczo-doradczego (zespół regionalny);
- realizacja zadań w układzie zlewniowym;
- hierarchizacja realizacji prac (od koncepcji do wykonawstwa);
- opracowanie i wykorzystanie analizy wielokryterialnej w celu wyboru najlepszego wariantu;
- komitet sterujący zarządzający Programem;
- opracowanie, na podstawie dotychczasowych doświadczeń, założeń do procedur ułatwiających dalszą realizację zadań administratorów.

Do słabych stron realizacji Programu Dyrektor Wydziału Rolnictwa MUW zaliczył:

- brak podległości instytucjonalnej;
- brak możliwości bezpośredniego zarządzania środkami (w Programie/uchwale zapisano kwoty w wojewódzkich fośigw i NFOŚiGW, na które pełnomocnik/Wojewoda Małopolski nie miał wpływu);
- brak stabilności funkcjonowania Programu;
- ograniczenia budżetowe do roku kalendarzowego.

(dowód: akta kontroli str. 259-260, 261-268)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Pełnomocnika i MUW w zakresie realizacji Programu.

Ocena cząstkowa

2. Działania podjęte przez Pełnomocnika i MUW w celu realizacji zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową po uchyleniu Programu

Opis stanu faktycznego

W ramach prac nad projektem Masterplanu Pełnomocnik zgłosił listę 94 zadań wynikających z opracowań koncepcyjnych realizowanych w ramach Programu. Ponadto zgłaszał uwagi dotyczące sposobu opracowania dokumentu.

Wyniki wykonanych w ramach Programu analiz programów inwestycyjnych dla zlewni: Soły, Skawy, Raby, Dunajca, Skawinki, Nidy, Czarnej Staszowskiej, Wisłoki, Sanu i Wisłoka, aglomeracji krakowskiej, Szreniawy, Opatówki – zostały zgłoszone przez Wojewodę Małopolskiego również do projektu PZRP. Wszystkie uwagi Wojewody Małopolskiego zostały uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 132, 249)

Wojewoda przedstawił Radzie Ministrów sprawozdanie z realizacji Uchwały Rady Ministrów nr 169/2014 z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie uchylenia Programu za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.³⁶ Zawierało ono dane o wykonaniu zadań zawartych w uchwale uchylającej Program oraz działaniach podjętych przez wojewodę w 2015 r. Podsumowano w nim także cały okres funkcjonowania Programu.

(dowód: akta kontroli str. 286-311)

W budżecie wojewody zapewniono środki finansowe na łączną kwotę 1 081,8 tys. zł w 2015 r. i 2 883,1 tys. zł w 2016 r. na realizację przez Małopolski ZMiUW, poza Programem, następujących zadań:

- analiza zagrożenia powodziowego i programu inwestycyjnego w zlewni Nidzicy;
- dokończenie przebudowy wałów przeciwpowodziowych rzeki Wisły w Krakowie (3 odcinki),
- zwiększenie zabezpieczenia powodziowego w dolinie rzeki Serafy w miejscowościach: Kraków i Wieliczka (budowa zbiorników),
- wstępne rozpoznanie warunków geologiczno-inżynierskich dla projektowanych zbiorników w zlewni Raby i Skawinki,
- wielowariantowy program inwestycyjny wraz z opracowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla rzeki Uszwicy wraz z dopływami na terenie gmin: Szczurowa, Borzęcin, Gnojnik, Lipnica Murowana,
- pilotażowy program oceny procesów erozji bocznej i dennej wraz z propozycją działań zapobiegających (zlewnia rzeki Raba).

W 2016 r. Wojewoda zwrócił się do MSWiA³⁷ z wnioskiem o zapewnienie finansowania zadania z rezerwy celowej budżetu państwa na kwotę 329 888 tys. zł na realizację projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły w części realizowanej przez Województwo Małopolskie na lata 2016-2022³⁸. Dodatkowo Wojewoda Małopolski zwrócił się do MSWiA³⁹ o przekazanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na 2016 r. z przeznaczeniem na zadania dokumentacyjne i inwestycyjne z zakresu bezpieczeństwa powodziowego realizowane przez Małopolski ZMiUW w wysokości 49 800 tys. zł. Ponadto wystąpił z wnioskiem do MSWiA o przyznanie środków finansowych w wysokości 43 500 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa na realizację najpilniejszych zadań związanych z odbudową urządzeń wodnych i doprowadzeniem do odpowiedniego stanu technicznego cieków wodnych administrowanych przez Małopolski ZMiUW, istotnych dla ochrony i zwiększenia bezpieczeństwa powodziowego ludzi i mienia, w tym na:

- wykonanie robót budowlano-montażowych na kwotę 40 000 tys. zł;
- opracowanie dokumentacji technicznych 3 500 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 132, 249, 254-255, 315-322)

³⁶ Pismo z 29 marca 2016 r.

³⁷ Pismo z 5 lutego 2016 r.

³⁸ Środki z pożyczki Banku Światowego.

³⁹ Pismo z 18 lutego 2016 r.

W latach 2012-2015 na zadania z zakresu usuwania szkód powodziowych wydatkowano środki finansowe pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych w łącznej wysokości: 103 881 tys. zł w tym:

- w 2012 r.: 33 998,1 tys. zł;
- w 2013 r.: 34 845,2 tys. zł;
- w 2014 r.: 18 995,1 tys. zł;
- w 2015 r.: 16 042,7 tys. zł.

Zgodnie z art. 75 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁴⁰ wybór zadań do realizacji należy do marszałka województwa. MUW sprawdzał zgłoszone zadania pod kątem m.in. ujęcia ich w odpowiednim załączniku Masterplanu. Uzasadnieniem do realizacji typowanych zadań była pilna potrzeba usunięcia szkód powodziowych ujętych w protokołach zweryfikowanych szkód w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zasadność realizacji zadań weryfikowano także z opracowanymi w ramach Programu koncepcjami. Podstawowym kryterium wyboru zadań do realizacji była wartość chronionego mienia.

(dowód: akta kontroli str. 132, 254-255)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Pełnomocnika i MUW w zakresie działań związanych z ochroną przeciwpowodziową podjętych po uchyleniu Programu.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

W związku z brakiem uwag i wniosków pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 29 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Kontrolerzy:

Małgorzata Korusiewicz
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Jolanta Stawska

Paweł Lipowski
Starszy inspektor kontroli państwowej

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r. poz.469 ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.