



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.032.03.2015

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 uchylenia
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 k.p., 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	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie ¹ , ul. Marszałka J. Piłsudskiego 22, 31-109 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Owsiany, Dyrektor RZGW (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² realizację przez RZGW zadań w ramach Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły³, jak również działania podejmowane po uchyleniu Programu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w okresie objętym kontrolą (lata 2011-2016), RZGW podejmował skuteczne działania w celu ustalenia negatywnych skutków powodzi w administrowanym regionie wodnym. W szczególności wyznaczono powierzchnię terenów zagrożonych powodzią dla wody Q1% oraz wskazano potencjalne negatywne skutki powodzi.

Zadania realizowane w ramach Programu wykonywane były zgodnie z przyjętymi założeniami. Według stanu na 31 grudnia 2015 r. RZGW zakończył realizację 36 zadań o łącznej wartości 64 189,2 tys. zł (94% całkowitych wydatków). Ponadto na 2 niezakończone zadania wydatkowano 3 871,8 tys. zł. Kontrola nie wykazała niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Niemniej jednak w ocenie NIK w przypadku planowania/wykonywania inwestycji dobrą praktyką byłoby obliczanie dla nich wskaźników efektywności takich jak liczba chronionych mieszkańców i obiektów, wielkość chronionego obszaru oraz wartość potencjalnych strat powodziowych. RZGW wskazywał potencjalne negatywne skutki powodzi tylko dla inwestycji finansowanych ze środków NFOŚiGW. NIK zwraca uwagę, że szacowanie takich wskaźników pozwoliłoby na skuteczniejsze uzasadnianie celowości wykonania inwestycji oraz przyczyniłoby się do efektywniejszego wykorzystania środków finansowych.

Kluczowymi zadaniami RZGW było przygotowanie analiz i ocen zagrożenia powodziowego oraz wielowariantowych koncepcji rozwiązań inwestycyjnych dla zlewni ośmiu głównych oraz dwóch mniejszych dopływów Wisły. RZGW rzetelnie przygotował opis przedmiotu zamówienia, w wyniku czego zagwarantowano wysoką jakość opracowań. Wyniki opracowań zostały uwzględnione w projekcie planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla

¹ Dalej: RZGW lub Zarząd.

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

³ Dalej: Program.

obszaru dorzecza górnej Wisły. Koszt planowanych inwestycji w stosunku do wartości poniesionych strat powodziowych wynosi 37%, co pozwoli na efektywne zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej, jeżeli zaplanowane przedsięwzięcia zostaną zrealizowane. Wykonane analizy były także wykorzystywane w bieżącej działalności Zarządu, w szczególności przy wydawaniu opinii w zakresie lokalizacji inwestycji.

Uchylenie Programu nie spowodowało zaniechania działań na rzecz ochrony przeciwpowodziowej w regionie górnej Wisły. Co prawda RZGW nie posiadał wieloletniego planu inwestycyjnego, jednakże planowanie działań odbywało się na podstawie dokumentów planistycznych sporządzanych zgodnie z ustawą Prawo wodne⁴.

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, Wisłoki, Wisłoka, Sanu, Nidy i Czarnej Staszowskiej⁵. RZGW administrował 1 529 rzekami o łącznej długości 10 614,22 km⁶. Powierzchnia regionu wodnego górnej Wisły wynosi 47 515 km² i znajduje się na terenie 5 województw⁷.

RZGW gromadził dane dotyczące obszarów zagrożenia powodziowego dla dorzecza górnej Wisły. Łączna powierzchnia zagrożonego powodzią terenu dla wody Q1% wynosiła 3 046,55 km², tj. 6,4% całkowitej powierzchni dorzecza⁸. Obszary zagrożenia powodzią zostały ustalone przede wszystkim na podstawie zleconych przez RZGW opracowań, które miały na celu przeprowadzenie analiz zagrożenia powodziowego oraz analiz programów inwestycyjnych⁹ dla poszczególnych zlewni. Zlecone opracowania obejmowały cały obszar zagrożenia powodziowego dla zlewni rzek istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej.

(dowód: akta kontroli str. 358, 359, 376-379)

RZGW administrował siedmioma zbiornikami wodnymi służącymi ochronie przeciwpowodziowej¹⁰. Zarząd przeprowadzał okresowe kontrole ich stanu technicznego¹¹. W okresie objętym kontrolą RZGW dwukrotnie w ciągu roku wykonywał przeglądy zbiorników wodnych przy udziale przedstawicieli Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego. Ich stan oceniono jako niezagrażający bezpieczeństwu.

(dowód: akta kontroli str. 6, 12, 17-23, 24-33)

W katastrze wodnym RZGW gromadził i aktualizował dane dotyczące urządzeń wodnych służących ochronie przeciwpowodziowej. Obejmowały one 1 020 zbiorników retencyjnych wyodrębnionych z tzw. warstwy „Jeziora” (wyróżnione), 39 542 zbiorników tzw. małej retencji wyodrębnionych z tzw. warstwy „N” (wyróżnione) oraz 2 403 km wałów przeciwpowodziowych. Na obszarze działania RZGW nie występują poldery. Ponadto

⁴ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.).

⁵ Ponadto RZGW swoimi działaniami obejmuje także region wodny Czarnej Orawy oraz region wodny Dniestru, które nie były przedmiotem kontroli.

⁶ Dane w katastrze wodnym zostały opracowane m.in. na podstawie Mapy Podziału Hydrograficznego Polski („MPHP”) w skali 1: 50 000.

⁷ Śląskie, małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie i lubelskie.

⁸ Dotyczy tylko zlewni rzek Soły, Skawy, Raby, Dunajca, Czarnej Staszowskiej, Nidy, Wisłoki, Sanu z Wisłokiem, Łęgu i Trześniówki, Wisły.

⁹ Dalej: API.

¹⁰ Funkcjonowały one na rzekach (na terenie objętym Programem): Soła (zbiorniki: Tresna, Porąbka, Czaniec), Wisłok (Besko), Czarna Staszowska (Chańcza), Ropa (Klimkówka) i Raba (Dobczyce), a ponadto będącym w budowie zbiornikiem „Świnna Poręba” na rzece Skawa.

¹¹ Stan techniczny i stan bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących w latach 2013-2014 był przedmiotem odrębnej kontroli NIK (kontrola Nr P/15/051 „Nadzór nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących”), przeprowadzonej w RZGW w 2015 r.

kataster zawierał także dane o liczbie 3 226 rzek o długości 27 059,21 km¹² będących w administracji innych podmiotów niż RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 483-485)

Informacja o istniejących urządzeniach służących ochronie przeciwpowodziowej będących w administrowaniu innych niż RZGW podmiotów znajdowała się w opracowaniach dotyczących analiz zagrożenia powodziowego oraz API realizowanych w ramach Programu. Dane o istniejących obiektach pozyskiwane były w drodze inwentaryzacji geodezyjnej w terenie, podczas której zbierano informacje o charakterze, lokalizacji, administratorze i podstawowych parametrach obiektów. Inwentaryzacji podlegały wszystkie obiekty spełniające kryteria określone w specyfikacjach technicznych będące obiektami mostowymi, hydrotechnicznymi lub obwałowaniami przeciwpowodziowymi, i znajdujące się na ciekach objętych modelowaniem hydraulicznym. W efekcie powyższych prac w ramach API zaktualizowano dane o obiektach ochrony przeciwpowodziowej, uporządkowując je w kategorie: obwałowania przeciwpowodziowe, budowle hydrotechniczne (w tym stopnie i progi regulacyjne, zapory przeciwrumowiskowe, jazy stałe i sterowalne, zapory czołowe zbiorników wodnych), zbiorniki retencyjne, zbiorniki małej retencji (w tym zbiorniki suche), poldery, śluzy wałowe i przepompownie.

(dowód: akta kontroli str. 14, 15-16)

W wyniku przeprowadzonych analiz oszacowano, że liczba zagrożonych mieszkańców wynosi 96 137 osób, liczba budynków mieszkalnych – 21 102, liczba budynków gospodarczych – 23 455, liczba obiektów użyteczności publicznej – 2 236, obiektów przemysłowych – 1 239, obszar zagrożonych terenów mieszkaniowych – 3 115,7 ha, terenów przemysłowych – 627,5 ha, terenów rolnych – 93 447,1 ha, terenów zielonych – 1 537 ha, terenów leśnych – 15 653,1 ha, terenów komunikacyjnych – 554,7 ha.

(dowód: akta kontroli str. 527)

Kluczowymi projektami w Programie były wielowariantowe koncepcje ochrony przeciwpowodziowej dla głównych ośmiu dopływów Wisły¹³ oraz dla zlewni dwóch mniejszych dopływów¹⁴. Opracowania te obejmowały analizy zagrożenia powodziowego i analizy programów inwestycyjnych, które miały być podstawą do wyboru konkretnych rozwiązań zapewniających optymalny poziom ochrony przeciwpowodziowej w ujęciu zlewniowym. W ten sposób miała powstać „mapa drogowa” Programu wytyczająca dalsze kierunki jego realizacji zgodnie z obowiązującym prawem i najnowszymi standardami ograniczania ryzyka powodziowego.

(dowód: akta kontroli str. 61-79)

Proces tworzenia opracowań określających zagrożenie powodziowe na terenach zlewni rzek administrowanych przez RZGW rozpoczął się w 2003 r., jednakże pierwsze opracowania nie opierały się na modelowaniu hydraulicznym. Wprowadzono je przy studiach ochrony przeciwpowodziowej wykonanych w latach 2009-2010. Brakujące modele hydrauliczne wykonano w ramach analiz zagrożenia powodziowego realizowanych w Programie. Jak wyjaśniła Dyrektor RZGW, nową okolicznością, którą należało wziąć pod uwagę, było pojawienie się wstępnej oceny ryzyka powodziowego¹⁵, która zdefiniowała listę cieków, dla których zamierzano opracować mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego w pierwszym cyklu planistycznym, tj. do 2013 r. W związku z powyższym długość cieków objętych listą przewidzianych do wykonania w ramach analiz zagrożenia powodziowego zweryfikowano tak, aby uniknąć powielania prac przewidzianych pierwszym cyklem planistycznym WORP. Łączna długość cieków ujętych w Programie wynosiła ok. 7 440 km (dla nich wykonano modele hydrauliczne), podczas gdy jedynie ok. 90 km (głównie ujściowych odcinków rzek) pokryło się z odcinkami wskazanymi w WORP. Stanowiło to ok. 1% długości wszystkich cieków uwzględnionych w Programie (w zakresie opracowań realizowanych przez RZGW).

¹² Dane obejmowały rzeki z tzw. warstwy obrazowania „R” (wyróżniającej większe rzeki, mające nazwy), nie obejmowały rzek w tzw. warstwie „N” (mniejsze rzeki, bez nazwy).

¹³ Analizy opracowano dla: Czarnej Staszowskiej, Dunajca, Nidy, Raby, Sanu wraz ze zlewnią Wisłoka, Skawy, Soly oraz Wisłoki.

¹⁴ RZGW sporządził analizy dla zlewni Łęgu i Trześniówki.

¹⁵ Dalej: WORP.

(dowód: akta kontroli str. 467-468, 469-477)

Głównym celem analiz zagrożenia powodziowego było wyznaczenie stref zalewowych (zagrożenia powodziowego) dla wód o określonym prawdopodobieństwie przewyższenia w oparciu o analizę przecięcia numerycznego modelu powierzchni wody (NMPW) uzyskanym na podstawie wyników modelowania – poziomem zwierciadła wody z numerycznym modelem terenu (NMT). W wyniku przeprowadzonej analizy miała powstać tzw. mapa różnicowa, na której wartości ujemne oznaczać miały głębokość wody w strefie zalewowej (licząc od poziomu NMT), zaś wartości dodatnie – wysokość nad poziomem zwierciadła wody (zakładano, że należało stworzyć NMPW, a w oparciu o NMT i NMPW należało wygenerować poszczególne strefy zagrożenia powodziowego jako różnicę obu modeli).

W opracowaniach tych nie analizowano zasadności planowanych działań inwestycyjnych, a jedynie definiowano aktualny stan zagrożenia powodziowego. Z kolei zasadniczym celem API było zweryfikowanie, w drodze wariantowych analiz na modelach hydraulicznych, planowanych wcześniej działań inwestycyjnych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej wskazanych w programach i koncepcjach opracowanych w latach poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 266, 467-468, 469-470)

W ramach działań związanych z wyznaczaniem obszarów zagrożenia powodziowego dla poszczególnych zlewni rzek RZGW zlecił opracowania¹⁶:

- „Zastosowanie analizy wielokryterialnej do wyboru preferowanego wariantu ochrony przeciwpowodziowej w zlewni wykorzystywane w analizach planistycznych regionu wodnego górnej Wisły”¹⁷;
- „Zestawienie cen jednostkowych dla wycen obiektów technicznych proponowanych w opracowaniach: „Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Sanu (wraz ze zlewnią Wisłoka)” i „Analiza programu inwestycyjnego w zlewni Raby”¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 14, 15-16, 34)

Celem opracowania „Zastosowanie analizy wielokryterialnej” było znalezienie wariantu preferowanego spośród określonej liczby inwestycyjnych wariantów planistycznych. Przy zastosowaniu odpowiednich kryteriów oceny miało to pozwolić na wybór optymalnego wariantu ochrony przeciwpowodziowej. Jako główne założenie wskazano, że dany wariant nie powinien przenosić zagrożenia do niżej położonych zlewni, a więc powinien cechować się przewagą rozwiązań sprzyjających retencji nad rozwiązaniami ograniczającymi zasięg zalewu.

Inwestycyjne warianty planistyczne miały być definiowane przez wykonawców według jednolitego wzorca ustalonego przez RZGW, tj.:

- wariant „W0”: obrazujący stan aktualny przy braku jakichkolwiek inwestycji i stanowiący poziom odniesienia;
- wariant „W1”: obejmujący inwestycje zawarte w istniejących planach i programach, zestaw wszystkich dotychczasowych „pomysłów inwestycyjnych” w zlewni;
- warianty „WIIA”, „WIIIB”, „WIIIC” (...): planistyczne warianty autorskie wykonawcy, w tym mogące zawierać elementy wariantu „W1”.

W opracowaniu wyróżniono grupy kryteriów, według których należało ocenić poszczególne warianty. Były to kryteria: powodziowe, społeczne, środowiskowe i ekonomiczno-realizacyjne. W obrębie każdej z tych grup zdefiniowano kryteria cząstkowe, ich miary oraz założenia do procedury szeregowania wariantów.

Dla poszczególnych jednostek zadaniowych należało przeprowadzić analizę wielokryterialną jedną z dwóch zaproponowanych metod, tj. analizy porównawczej¹⁹ albo

¹⁶ Przedmiotowe opracowania nie były objęte odrębnym zleceniem (RZGW nie ponosił żadnych kosztów związanych z ich przygotowaniem). Oba dokumenty zostały przygotowane wspólnie przez wykonawców analiz programów inwestycyjnych w ramach realizowanych przez nich prac, w konsultacji z RZGW oraz przy akceptacji Biura do Spraw Dorzecza Górnej Wisły działającego w strukturze Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: Biuro ds. Programu w MUW).

¹⁷ Dalej: „Zestawienie analizy wielokryterialnej”.

¹⁸ Dalej: „Zestawienie cen jednostkowych”.

analizy punktowej²⁰. Przyjęto, że wykonawca sam dokona wyboru metody jaką zastosuje. Wykonawca analiz miał rekomendować wariant najkorzystniejszy dla obszaru całej zlewni, uwzględniający zrównoważone podejście pomiędzy korzyściami wynikającymi z redukcji ryzyka powodziowego, skutkami środowiskowymi i społecznymi oraz kosztami przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 34)

„Zestawienie cen jednostkowych” określało koszty działań technicznych i nietechnicznych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej jakie powinny być zastosowane do obliczeń w API. Koszty wskaźnikowe opracowano w oparciu o cenniki „SEKOCENBUDU”. Zestawienie zawierało wyliczenia cen m.in. dla obwałowań przeciwpowodziowych, bulwarów oraz dla zadań przewidywanych w ramach działań nietechnicznych²¹.

(dowód: akta kontroli str. 34)

Weryfikacja planowanych działań inwestycyjnych odbywała się na etapie tworzenia wariantu „WI”, gdzie analizowano skumulowany wpływ planowanych inwestycji na ograniczenie zagrożeń powodziowych – w odniesieniu do wariantu „WO” reprezentującego aktualny stan zagrożenia powodziowego. Głównymi grupami inwestycji weryfikowanych na tym etapie analiz modelowych były zbiorniki przeciwpowodziowe i obwałowania.

Jak wyjaśniła Dyrektor RZGW zdecydowana większość z proponowanych w archiwalnych dokumentach zbiorników wodnych miała charakter zbiorników o funkcji głównie retencyjnej (mała retencja), gdzie funkcja przeciwpowodziowa była zazwyczaj mocno zmarginalizowana. Dlatego, w zdecydowanej większości przypadków, inwestycje o takim charakterze z góry skazane były na krytyczną ocenę na etapie analiz modelowych ich efektywności w ograniczaniu zagrożeń powodziowych.(...) najbardziej preferowanymi rozwiązaniami w zakresie zbiorników wodnych były zbiorniki suche, które maksymalizowały efekt przeciwpowodziowy z uwagi na przeznaczenie całej ich pojemności na rezerwę powodziową. (...) weryfikacja [w zakresie obwałowań przeciwpowodziowych] dotyczyła przede wszystkim funkcji obwałowań, która zgodnie z założeniami Programu polegać miała na ochronie terenów zamieszkałych, a nie użytkowanych rolniczo. W wielu przypadkach zaproponowane wcześniej odcinki obwałowań o znacznych długościach – chroniące nie tylko tereny zurbanizowane ale również w znacznej mierze grunty rolne – zostały skrócone do zakresu niezbędnego dla zagwarantowania wymaganej ochrony terenom zamieszkałym, natomiast zgłoszone wcześniej i uwzględnione w wariantcie „WI” inwestycje w zakresie budowy obwałowań przeciwpowodziowych, chroniące tereny typowo rolnicze, zostały uznane za niezasadne z punktu widzenia celu Programu. W grupie odrzuconych zadań znalazły się również takie, które dotyczyły modernizacji obwałowań ze względu na ich zły stan techniczny (...), jak również działania polegające na podniesieniu rzędnych korony wału, których zasadności nie potwierdziły obliczenia modelowe wykonane w ramach API.

(dowód akta kontroli str. 467-468, 469-470)

Od wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia na wykonanie analiz zagrożenia powodziowego w zlewniach wymagano m.in.:

- wykonania co najmniej dwóch projektów dotyczących określania stref zalewowych z wykorzystaniem jednowymiarowego modelu hydraulicznego dla ruchu nieustalonego oraz NMT; dwóch projektów w zakresie Systemu Informacji Geograficznej „GIS”; pięciu

¹⁹ Analiza porównawcza polegała na: 1) porównaniu parami ważności kryteriów/grup kryteriów, obliczeniu wyników dla kryteriów, wyborze optymalnego wariantu pod względem założeń i celów analizy, 2) analizie wrażliwości mającej na celu zbadanie wpływu przyjętych wag dla kryteriów i grup kryteriów, zmiany ocenianych wartości (np. wzrost kosztu inwestycyjnego), wartości granicznych, które spowodowałyby zmiany rankingu kryteriów, zobiektywizowane oceny (odpowiedź na pytanie, „co gdyby eksperci ocenili inaczej”) oraz 3) kodowaniu (metoda standaryzacji).

²⁰ Analiza punktowa polegała na przygotowaniu ocen cząstkowych wariantów w każdej grupie kryteriów, określeniu wag pomiędzy grupami kryteriów, analizie czułości rozwiązania na system wag, a w efekcie przeprowadzeniu oceny końcowej i wyborze wariantu preferowanego.

²¹ Przykładowo koszty przeniesienia budynków zalewanych wodą o prawdopodobieństwie wystąpienia Q1%; przy czym za budynki zalane uznaje się budynki, w których zwierciadło wody sięga powyżej 0,5 m. Przyjęto, że koszt wysiedlenia budynku mieszkalnego wynosi 300 tys. zł, a koszt przeniesienia budynku gospodarczego 50 tys. zł.

- prac w zakresie pomiarów geodezyjnych (o określonej wartości wskazanej w specyfikacji),
- obecności w zespole wykonującym zamówienie specjalistów z określoną wiedzą i kwalifikacjami.

Wykonawcy ubiegający się o udzielenie zamówienia na wykonanie API dodatkowo musieli wykazać się należytym wykonaniem co najmniej dwóch projektów fazy studialnej lub koncepcyjnej w zakresie kompleksowych rozwiązań systemów ochrony przeciwpowodziowej zawierających element wariantowej analizy hydraulicznej obiektów czynnej i biernej ochrony przeciwpowodziowej (modelowanie).

(dowód akta kontroli str. 13, 358, 360, 497)

W ramach API oszacowano liczbę osób, powierzchnie terenów chronionych w wyniku realizacji zaplanowanych inwestycji oraz określono potencjalne straty powodziowe, jednakże nie szacowano ich potencjalnej wartości. Powierzchnie terenów chronionych wyznaczane były w klasach użytkowania terenu zgodnych z rozporządzeniem w sprawie opracowywania map²². Ustalono je w każdej jednostce zadaniowej objętej opracowaniem i dla każdego wariantu inwestycyjnego (odrębnie dla zasięgu strefy zalewowej/przypływu Q1% i Q0,2%), a następnie były porównywane na etapie analizy wielokryterialnej, której wyniki decydowały o rekomendacji określonego wariantu inwestycyjnego do ostatecznego programu dla całej zlewni (wariant „WP++”). Podstawą do oszacowania liczby osób w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych były informacje zawarte w Bazie Danych Obiektów Topograficznych, jak również dane znajdujące się w zasobach systemu PESEL oraz GUS. W przypadku braku lub niekompletności danych wyliczenie liczby mieszkańców w strefie zalewowej następowało w oparciu o informację o liczbie znajdujących się na tym terenie budynków mieszkalnych. Informacja o liczbie chronionej ludności stanowiła również element analizy wielokryterialnej służącej podjęciu ostatecznych decyzji w zakresie wyboru programu inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 323, 324-357)

Dyrektor RZGW wskazała, że ramach opracowań dotyczących API, RZGW podjęła próbę zebrania informacji na temat strat powodziowych poniesionych przez jednostki samorządowe na przestrzeni ostatnich lat. Informacje w tym zakresie zostały pozyskane w drodze ankietyzacji przeprowadzonej w poszczególnych jednostkach, w ramach której do samorządów rozesłano ankiety zawierające m.in. pytania o: wielkość poniesionych strat powodziowych, rok wystąpienia powodzi, nazwę cieku, który spowodował zagrożenie oraz rodzaj zniszczonej infrastruktury. Pozyskane informacje zamieszczono w analizie aktualnego stanu ochrony przeciwpowodziowej, przy czym należy mieć na uwadze, iż w wielu przypadkach informacje te nie były kompletne z uwagi na brak danych o poniesionych stratach powodziowych w zasobach jednostek samorządowych. Dane dotyczące szkód powstałych w wyniku powodzi na rzekach i potokach oraz obiektach hydrotechnicznych administrowanych przez RZGW były rejestrowane przez służby terenowe zarządów zlewni.

(dowód: akta kontroli, str. 14, 15-16)

Jak wskazała Dyrektor RZGW, (...) produktem w ramach realizowanych API nie były mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego, lecz lista inwestycji niezbędnych dla ograniczenia ryzyka powodziowego. Lista ta powstała na podstawie analiz wariantowych propozycji działań inwestycyjnych implementowanych w modelach hydraulicznych oraz prowadzonych na ich podstawie analiz przestrzennych GIS poprzez określanie stref zalewowych. Analizy sprowadzały się do generowania i porównywania stref zalewowych dla stanu istniejącego oraz stanu wynikającego z zaproponowanych działań. W oparciu o przeprowadzoną analizę wielokryterialną wyłaniano preferowane inwestycje niezbędne do poprawy bezpieczeństwa powodziowego. Analizy te były prowadzone dla dwóch wartości prawdopodobieństwa ($p=1\%$; $p=0,2\%$), a nie jak przewidziano dla map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego dla trzech prawdopodobieństw ($p=10\%$, $p=1\%$, $p=0,2\%$). Aby umożliwić

²² Rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 104).

odwzorowanie efektów proponowanych rozwiązań inwestycyjnych takich jak np. zbiorniki przeciwpowodziowe, poldery, konieczne jest stosowanie modeli hydraulicznych dla ruchu nieustalonego. Jest to zasadnicza różnica w stosunku do modeli wykorzystanych do opracowania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego w regionie wodnym górnej Wisły, gdzie przyjęto modele ruchu ustalonego. Inne czynności, typu pomiary geodezyjne, obliczenia hydrologiczne, analizy przestrzenne (w tym generowanie stref), realizowane były według tożsamych standardów jak mapy.

(dowód: akta kontroli str. 467-468, 470)

W okresie objętym kontrolą w ramach Programu RZGW zakładał realizację 38 zadań²³, których całkowita wartość wynosiła 68 061 tys. zł. Zaplanowane do realizacji zadania to:

- 17 projektów koncepcyjnych, polegających na opracowaniu 7 analiz zagrożenia powodziowego²⁴, 8 API²⁵ oraz 2 studiów wykonalności²⁶;
- 8 prac przygotowawczych i projektowych dla inwestycji²⁷,
- 10 prac realizacyjnych (projektów inwestycyjnych)²⁸, przy czym jedno dotyczyło usuwania drzew i krzewów,
- 3 prace o charakterze przygotowawczo-projektowym i realizacyjnym²⁹.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. RZGW zakończył realizację 36³⁰ zadań o łącznej wartości 64 189,2 tys. zł (94% całkowitych wydatków). Ponadto na 2 niezakończone zadania wydatkowano 3 871,8 tys. zł.

Koszt zrealizowanych projektów koncepcyjnych wynosił 32 207,6 tys. zł, tj. 47% całkowitych wydatków. Na prace przygotowawczo-projektowe wydatkowano 2 258,7 tys. zł, tj. 3% całkowitych wydatków. Z kolei koszt zakończonych 9 projektów inwestycyjnych wynosił 15 129,1 tys. zł (22% całkowitych wydatków), a 2 projektów o charakterze dokumentacyjno-wykonawczym 14 593,7 tys. zł (21%). Na terenie zurbanizowanym zrealizowano dwie inwestycje, przy czym jedna dotyczyła usuwania drzew i krzewów, na terenach wiejskich – pięć, a cztery dotyczyły prac związanych ze zbiornikami wodnymi. Prace obejmowały w szczególności zabezpieczenia brzegów rzek i potoków oraz rozbudowy pompowni.

(dowód: akt kontroli str. 13, 358, 360, 497)

²³ W tej liczbie zawierały się także zadania, których realizacja rozpoczęła się przed rozpoczęciem Programu, finansowane ze środków NFOŚiGW.

²⁴ W zlewni: Czarnej Staszowskiej, Dunajca, Nidy, Skawy, Soły, Wisłoka oraz Łęgu i Trześniówki (wraz z API).

²⁵ W zlewniach: Raby, Sanu wraz ze zlewnią Wisłoka, Czarnej Staszowskiej, Dunajca, Nidy, Skawy, Soły oraz Wisłoki.

²⁶ 1) Odmulenie zbiornika wodnego Tresna, 2) Odtworzenie pierwotnej pojemności zbiornika przystopniowego Rzeszów.

²⁷ 1) Dokumentacja projektowa dla zadań – Program Ochrony Przeciwpowodziowej doliny pot. Białka (..) na terenie pow. nowotarskiego i tatrzańskiego, 2) Projekt budowlany pn. Zabudowa potoku Klempowskiego (..) w m. Tylmanowa, 3) Stabilizacja dna, zabezpieczenie brzegów i remont budowli na pot. Ostra (..) w m. Dębica, Latoszyn, Gumniska, Braciejowa, 4) Dokumentacja projektowa modernizacji napędów hydraulicznych zasuw spustów dennych i segmentów przelewów powierzchniowych zaporę Dobczyce pow. Myślenicki, 5) Wykonanie dokumentacji projektowej – Budowa zbiornika wodnego Rudawka Rymanowska z uzyskaniem decyzji pozwolenia na realizację inwestycji, 6) Wykonanie dokumentacji projektowej – Budowa zbiornika retencyjnego Dukla z z uzyskaniem decyzji pozwolenia na realizację inwestycji, 7) uzupełnienie raportu o oddziaływanie na środowisko zbiornika wodnego Kały Myscowa na rzece Wisłocy (..) zawierającego wariantowe rozwiązania realizacyjne przedsięwzięcia, 8) Wykonanie inwentaryzacji i waloryzacji środowisko-przyrodniczej dla projektu Zrównoważony rozwój gospodarczy zlewni rz. Nidy w związku z obszarami Natura 2000 wraz z dokumentacją przedprojektową do studium decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

²⁸ 1) Zabezpieczenie prawego brzegu rzeki Poprad w m. Popowice, 2) Zabezpieczenie brzegów i dna potoku Koszarawa, 3) Ubezpieczenie brzegu rzeki Dunajec w m. Szczepanowice, 4) Zabezpieczenie brzegów rzeki Jasiołki w m. Wietrzno, 5) Zabezpieczenie brzegu rzeki Skawy w m. Wadowice, 6) Rozbudowa pompowni nr 4 w Zarzeczcu – zbiornik wodny Tresna na rzece Sole, 7) Ubezpieczenie brzegów zbiornika Porąbka, 8) Odbudowa dolnego stanowiska zaporę Czaniec – zbiornik wodny Czaniec na rzece Sole, 9) Usuwanie drzew i krzewów wraz z ich systemem korzeniowym w granicach miasta Sandomierza, 10) Stabilizacja dna i zabezpieczenie brzegów rzeki Raby w m. Myślenice-Osieczany.

²⁹ 1) Zabudowa koryta potoku Sitniczanka w Binarowej, 2) Zabudowa potoku Młyniska, 3) Rozbudowa pompowni nr 3 w Pietrzykowicach (zbiornik wodny Tresna na rzece Sole).

³⁰ W przypadku zadania „Budowa zbiornika wodnego Kały-Myscowa” zostało ono wpisane do Programu jako zadanie wykonawcze. Do 31 grudnia 2015 r. wykonano dokumentację projektową, natomiast nie rozpoczęto inwestycji.

Jako uzasadnienie podjęcia przez RZGW tych inwestycji wskazywano przede wszystkim ochronę zabudowy mieszkalnej i gospodarczej oraz poprawę stanu bezpieczeństwa infrastruktury drogowej i mostowej. W uzasadnieniu do wniosków o dofinansowanie realizacji zadania przez NFOŚiGW podawano jako infrastruktura jest zagrożona i może ulec zniszczeniu w przypadku zaniechania wykonania danej inwestycji i wystąpienia powodzi, jednakże nie dokonywano oszacowania wielkości potencjalnych strat.

(dowód: akta kontroli str. 380-466, 486-487, 488-490, 491-492, 493, 494-495, 496)

Jak wyjaśniła Dyrektor RZGW propozycje zadań inwestycyjnych oraz prac przygotowawczych i projektowych zostały zgłoszone do Programu *w wyniku ustaleń ze spotkań z pełnomocnikiem Programu jakie odbywały się m.in. jesienią 2011 r. Dodatkowo uwzględnienie proponowanych zadań w Programie dawało szansę na zapewnienie ich finansowania ze środków pozabudżetowych, a w konsekwencji realizację wielu zasadnych i koniecznych prac.*

(dowód: akta kontroli, str. 478-479, 481)

NIK zwraca uwagę, że potencjalne negatywne skutki powodzi, jednakże bez szacowania wartości potencjalnych strat powodziowych, wskazywano tylko dla inwestycji finansowanych ze środków NFOŚiGW. W ocenie NIK dobrą praktyką przy planowania i realizacji inwestycji byłoby obliczanie dla nich wskaźników efektywności takich jak liczba chronionych mieszkańców, liczba chronionych obiektów o szczególnym znaczeniu społecznym, wielkość chronionego obszaru według klas użytkowania terenu oraz wartość potencjalnych strat powodziowych. W tym celu RZGW może wykorzystać opracowania własne oraz wykonane przez KZGW. Pomocna może być także procedura kwalifikowania projektów do realizacji opracowana przez wojewodę małopolskiego podczas realizacji Programu. Szacowanie wskaźników pozwoliłoby na skuteczniejsze uzasadnienie celowości wykonania inwestycji oraz przyczyniłoby się do efektywniejszego wykorzystania środków finansowych.

Ogłędzinom poddano inwestycje zrealizowane przez RZGW w 2015 r.:

- umocnienia (zabudowa) koryta potoku Sitniczanka (w km 5+955-6+620 na długości 665 m) w miejscowości Binarowa, gmina Biecz, powiat gorlicki, województwo małopolskie³¹. Faktyczny termin zakończenia realizacji zadania nastąpił w dniu 12 października 2015 r.;
- pompowni nr 3 w Pietrzykowicach, działającej przy zbiorniku wodnym Tresna na rzece Sole, powiat: Żywiec, województwo śląskie³². Faktyczny termin zakończenia realizacji zadania nastąpił w dniu 10 listopada 2015 r.

Uzasadnieniem podjęcia inwestycji były odpowiednio: ubezpieczenie brzegów i dna potoku Sitniczanka przed dalszą erozją boczną i denną, ochrona zabytkowego kościoła wpisanego na listę UNESCO, ochrona istniejącej infrastruktury drogowej oraz poprawa wydajności pompowni nr 3 (zbiornik wodny Tresna). Ogłędziny wykazały, iż zaplanowane prace zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 486-487, 488-490, 491-492, 493, 494-495, 496)

Do 31 grudnia 2015 r. nie zrealizowano dwóch zadań inwestycyjnych:

- zabudowa potoku Młyniska w m. Zakopane – postępowanie przetargowe zostało unieważnione, ponieważ cena oferty najkorzystniejszej przewyższała kwotę jaką inwestor posiadał w ramach umowy z NFOŚiGW i nie było możliwości dofinansowania prac z innych źródeł. Ze względu na rodzaj planowanej zabudowy, lokalizację zadania i zbliżający się okres zimowy oraz mając na uwadze terminy wynikające z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³³ nie było możliwości przeprowadzenia ponownego postępowania przetargowego, skutkującego wydatkowaniem środków finansowych w 2015 r. Planowany termin zakończenia zadania to 30 listopada 2016 r.;
- stabilizacja dna i zabezpieczenie brzegów rzeki Raby w miejscowościach Myślenice-Osieczany – niezrealizowanie zadania w terminie spowodowane było koniecznością rozwiązania umowy z wykonawcą robót i potrzebą przeprowadzenia nowego

³¹ Potok Sitniczanka jest bezpośrednim dopływem rzeki Ropy, stanowiącym dopływ rzeki Wisłoki (prawobrzeżnego dopływu Wisły).

³² Zadaniem pompowni jest odprowadzenie wód opadowych z terenów zlewni miejscowości Pietrzykowice oraz wód filtrujących przez zaporę boczną (odwadnianie terenów depresyjnych zawala zbiornika Tresna). Obszar zlewni chroniony przed zalaniem przez pompownię wynosi 58 ha.

³³ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.

postępowania przetargowego. Planowany termin zakończenia zadania to 31 październik 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 519-520)

Zadania realizowane przez RZGW były oceniane pod kątem zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną w przejściowych dokumentach strategicznych (tzw. Masterplanach) przez wykonawców takich opracowań. Ponadto zadania o charakterze inwestycyjnym posiadały wymagane przepisami pozwolenia i decyzje administracyjne (zostały także poddane analizie przez właściwe organy na etapie wydawania przedmiotowych decyzji).

(dowód: akta kontroli, str. 14, 15-16, 267, 268, 478-479, 481)

Szacunkowe koszty naprawy szkód wyrządzonych przez powódź w maju i czerwcu 2010 r. zarejestrowane na rzekach i potokach oraz na obiektach hydrotechnicznych administrowanych przez RZGW wyniosły odpowiednio: 25 121,5 tys. zł i 12 000 tys. zł. Szkody te obejmowały m.in. wyrwy brzegowe, podmyte mury oporowe, zniszczone opaski brzegowe, uszkodzenia brzegów zbiorników oraz zerwane brzozy stanowiące zagrożenie dla budynków mieszkalnych, gospodarczych, infrastruktury drogowo-mostowej oraz sanitarnej.

(dowód: akta kontroli str. 358, 359, 376-379)

Według wniosków składanych do NFOŚiGW dla 7 projektów inwestycyjnych³⁴ łączna szacunkowa liczba zagrożonych osób wyniosła 7 405 (od ok. 30 do 2600). Chroniony obszar wynosił 1 898,6 ha (od 0,6 ha do 1898,6 ha). Średni koszt ochrony 1 osoby dla poszczególnych inwestycji wahał się od 242 zł do 17 565 zł, a średni koszt ochrony 1 ha mieścił się w przedziale od 1 293 zł do 878 260 zł. Ogólny średni koszt ochrony 1 osoby dla wszystkich 7 inwestycji wynosił 3 299 zł, a średni koszt ochrony 1 ha 12 865 zł. Ponadto inwestycje te zabezpieczały infrastrukturę komunalną m.in. taką jak drogi, gazociąg, linia energetyczna, mosty drogowe, ujęcia wody pitnej. W przypadku 1 inwestycji³⁵ ochroną objęto także zabytkowy kościół wpisany na listę światowego dziedzictwa UNESCO.

(dowód: akta kontroli str. 380-466)

NIK zwraca uwagę, że w pierwszej kolejności powinny być realizowane zadania, które zapewnią najbardziej efektywną ochronę powodziową w zakresie liczby chronionych mieszkańców oraz wartości i znaczenia chronionego mienia. Zastrzeżenia NIK pod względem gospodarności budzi wykonanie w 2012 r. inwestycji pn. *Zabezpieczenie brzegów rzeki Jasiołka w miejscowości Wietrzno*. W porównaniu do innych inwestycji realizowanych w Programie jej koszty w stosunku do oczekiwanych efektów były najwyższe, gdyż średni koszt ochrony 1 osoby wynosił 17 565 zł, a 1 ha (po przeliczeniu) 878 260 zł. Także chroniona infrastruktura ograniczała się przede wszystkim do drogi powiatowej na odcinku ok. 300 m. W sytuacji, gdy środki finansowe są ograniczone, przy wyborze inwestycji do realizacji powinno się brać pod uwagę w pierwszej kolejności uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów³⁶.

Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Utrzymania Wód *podstawowym celem realizacji ww. zadania było zabezpieczenie przeciwoerozyjne koryta rzeki Jasiołki na odcinkach w bezpośrednim sąsiedztwie drogi powiatowej nr 1956R Zręcin – Wietrzno – Zboiska. Ze względu na wzmożone procesy erozyjne, spotęgowane działaniem wód wezbraniowych, które miały miejsce w 2010 r., doszło do powstania realnego zagrożenia dla zachowania stateczności korpusu drogi powiatowej, położonej na wysokim brzegu rzeki oraz jej użytkowników. Dodatkowo celem realizacji przedsięwzięcia było zapewnienie bezpieczeństwa dla istniejącej w tym rejonie zabudowy mieszkalnej i gospodarczej. W związku z realnym zagrożeniem dla korpusu drogi powiatowej RZGW w Krakowie w 2010 r. podjął współpracę z Powiatem Krośnieńskim w celu zabezpieczenia istniejącej*

³⁴ 1) Zabezpieczenie prawego brzegu rzeki Poprad w m. Popowice, 2) Ubezpieczenie brzegu rzeki Dunajec w m. Szczepanowice, 3) Zabezpieczenie brzegów rzeki Jasiołki w m. Wietrzno, 4) Zabezpieczenie brzegu rzeki Skawy w m. Wadowice, 5) Rozbudowa pompowni nr 3 w Pietrzykowicach – zbiornik wodny Tresna na rzece Sole, 6) Rozbudowa pompowni nr 4 w Zarzeczcu – zbiornik wodny Tresna na rzece Sole, 7) Ubezpieczenie brzegów zbiornika Porąbka.

³⁵ Zabudowa koryta potoku Sitniczanka w miejscowości Binarowa.

³⁶ Art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

infrastruktury przed skutkami powodzi. W ramach tej współpracy, na zlecenie Zarządu Dróg, w 2011 r. opracowana została dokumentacja projektowa pn. „Zabezpieczenie korpusu drogi powiatowej nr 1956R Zręcin – Wietrzno – Zboiska wraz z regulacją koryta rzeki Jasiołki w m. Wietrzno”. Na podstawie podjętych ustaleń RZGW zobowiązał się do poszukiwania środków finansowych na realizację prac w zakresie zabezpieczenia erodowanych brzegów rzeki i po otrzymaniu ww. dokumentacji w 2012 r. wystąpił do NFOŚiGW z wnioskiem o środki finansowe na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 521-525)

Realizacja zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową według preferowanych wariantów inwestycyjnych³⁷ zamyka się w kwocie 2 856,1 mln zł, z czego 2 645,4 mln zł stanowią koszty inwestycyjne, a 210,7 mln zł to koszty związane z przesiedleniem i zabezpieczeniem budynków. Zadanie inwestycyjne to przede wszystkim budowa lub modernizacja obwałowań, budowa suchych zbiorników i polderów, przebudowa mostów i przepustów, zwiększenie rezerwy powodziowej na istniejących zbiornikach, budowa przepompowni.

W dorzeczu górnej Wisły powodzie z lat 1997 i 2001 przyniosły straty o wartości prawie 3 mld zł, a powódź w 2010 r. – ponad 4,7 mld zł³⁸. Koszt planowanych inwestycji w stosunku do wartości poniesionych strat wynosi 37%.

W wyniku realizacji zaplanowanych w API inwestycji ochroną zostanie objętych: 75 817 mieszkańców, tj. 78,9% osób zagrożonych, 16 500 budynków mieszkalnych (78,2%), 16 046 budynki gospodarcze (68,4%), 1 726 obiektów użyteczności publicznej (77,2%), 902 obiektów przemysłowych (72,8%), 2 011,4 ha terenów mieszkaniowych (64,6%), 407,3 ha terenów przemysłowych (64,9%), 24 190,8 ha terenów rolnych (25,9%), 133,8 ha terenów zielonych (8,7%), 2 050,7 ha terenów leśnych (13,1%) i 242,8 ha terenów komunikacyjnych (43,8%).

(dowód: akta kontroli str. 13, 35-40, 527)

Środki na realizację zadań pochodziły z następujących źródeł:

- 33 740 tys. zł (49,6%) z budżetu państwa w przypadku 23 zadań³⁹,
- 34 145 tys. zł (50,2%) z NFOŚiGW w przypadku 14 zadań⁴⁰,
- 176 tys. zł (0,2%) częściowo ze środków Świętokrzyskiego WFOŚiGW (w 90%) i budżetu państwa (w 10%)⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 6, 7-11, 269-322)

Dyrektor RZGW wyjaśniła, że swoją rolę w Programie RZGW widział jako rzeczniczka zlewniowego podejścia do „analiz zagrożenia powodziowego” i „analiz programów inwestycyjnych”. Należało odstąpić od zakorzenionego od lat podejścia, zgodnie z którym ochroną przeciwpowodziową zajmowano się w ramach danej jednostki administracyjnej, bez krytycznej oceny współzależności i konieczności strategicznej analizy celów. Przygotowane specyfikacje techniczne wraz z wytycznymi były wdrażane zlewniowo. Połączono region wodny Małej Wisły z regionem wodnym Górnej Wisły i analizy prowadzono zlewniowo bez względu na to, kto był administratorem poszczególnych cieków. Przykładowo: w zlewni Wisłoki powstało jedno opracowanie dla całej zlewni („Analiza

³⁷ Dotyczy API dla zlewni 8 głównych dopływów oraz dla zlewni Łęgu i Trześniówki.

³⁸ W kwocie tej ujęto (jedynie) straty w infrastrukturze komunalnej j.s.t., infrastrukturze hydrotechnicznej, podlegającej regionalnym zarządom gospodarki wodnej i wojewódzkim ZMiUW.

³⁹ Dotyczyło to 17 prac koncepcyjnych, pięciu prac przygotowawczych i projektowych oraz jednej pracy realizacyjnej: usuwania drzew i krzewów wraz z ich systemem korzeniowym w granicach miasta Sandomierza. Zadania koncepcyjne sfinansowane w ramach Programu obejmowały: analizy programów inwestycyjnych w zlewniach: Raby (w 2012 r.), Sanu wraz ze zlewnią Wisłoka (2012 r.), Wisłoki (2013 r.), Czarnej Staszowskiej (2013 r.), Nidy (2013 r.), Soły (2013 r.), Skawy (2013 r.), Dunajca (2013 r.) oraz analizę zagrożenia powodziowego i programu inwestycyjnego w zlewni Łęgu i Trześniówki (2013 r.).

⁴⁰ Dotyczyło to dwóch prac przygotowawczych i projektowych, dziewięciu prac realizacyjnych oraz trzech zadań o charakterze mieszanym: prac przygotowawczych i projektowych/prac realizacyjnych projektów inwestycyjnych.

⁴¹ Dotyczyło to jednego zadania „Wykonanie inwentaryzacji i waloryzacji środowiskowo-przyrodniczej dla projektu „Zrównoważony rozwój gospodarczy zlewni rzeki Nidy w związku z obszarami Natura 2000 wraz z dokumentacją przedprojektową do studium decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia etap I-III”.

programu inwestycyjnego w zlewni Wisłoki), pomimo że administratorami cieków były: RZGW, Małopolski ZMiUW w Krakowie i Podkarpacki ZMiUW w Rzeszowie.

(dowód: akta kontroli str. 467-468, 471)

Ponadto RZGW opiniował zadania związane z ochroną przeciwpowodziową prowadzone przez wojewódzkie ZMiUW, tj.:

- brał udział w powstawaniu analiz programów inwestycyjnych zleconych przez zarządy melioracji (monitoring i kontrola jakości powstających opracowań m.in.: wykonania obliczeń modelowych, budowy modeli hydraulicznych, generowania stref zalewowych, przeprowadzenia analizy wielokryterialnej i wybory optymalnego wariantu);
- oceniał pojedyncze inwestycje na etapie opracowywania dokumentacji projektowej – analiza ta obejmowała również aspekt wzajemnego oddziaływania opiniowanego obiektu i pozostałych elementów infrastruktury przeciwpowodziowej znajdujących się na danych obszarach.

Efektom takiej współpracy było m.in. opracowanie przez Małopolski ZMiUW w Krakowie „Wielowariantowego programu inwestycyjnego wraz z opracowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla rzeki Uszwicy wraz z dopływami na terenie gmin Szczurowa, Borzęcin, Brzesko, Gnojnik, Lipnica Murowana” posiadającego standard analiz programów inwestycyjnych zleconych przez RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 478-479, 480-482)

RZGW realizował Program w ścisłej współpracy z przedstawicielami samorządów, poszczególnymi wojewódzkimi zarządami melioracji oraz z RZGW w Gliwicach. W ramach realizacji poszczególnych projektów organizowano spotkania, w trakcie których przekazywano m.in. wyniki poszczególnych etapów prac. Rezultaty projektów publikowane były na stronach internetowych prowadzonych w ramach API. Na zakończenie każdego z projektów organizowano konferencje podsumowujące.

(dowód: akta kontroli str. 467-468, 472)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność RZGW w zakresie realizacji Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły. Niemniej jednak zastrzeżenia NIK pod względem gospodarności budzi wykonanie w 2012 r. inwestycji pn. *Zabezpieczenie brzegów rzeki Jasiołka w miejscowości Wietrzno*. W porównaniu do innych inwestycji realizowanych w Programie jej koszty w stosunku do oczekiwanych efektów były najwyższe. NIK zwraca uwagę, że w pierwszej kolejności powinny być realizowane zadania, które zapewnią najbardziej efektywną ochronę powodziową w zakresie liczby chronionych mieszkańców oraz wartości i znaczenia chronionego mienia.

2. Działania podjęte przez RZGW dla zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej po uchynieniu Programu

Opis stanu
faktycznego

RZGW nie przekazywał Wojewodzie Małopolskiemu rekomendacji odnośnie zadań Programu, które powinny zostać ujęte w przejściowym dokumencie strategicznym (tzw. Masterplanie). RZGW przekazał do Biura ds. Programu w MUW (na prośbę tego Biura) jedynie korespondencję zawierającą uwagi w zakresie weryfikacji projektów ujętych w Masterplanie dla obszaru dorzecza Wisły.

RZGW stwierdził liczne błędy i sprzeczności w przekazanych materiałach. Główne uwagi RZGW dotyczyły:

- poprawy czytelności sposobu kwalifikacji zadań do poszczególnych list zadań;
- braku uwzględnienia w ocenie zadań ich lokalizacji względem obszarów chronionych wynikających z Ramowej Dyrektywy Wodnej;
- uzupełnienia danych w zakresie potencjalnego oddziaływania na środowisko wodne typowych przedsięwzięć;
- braku opisu sposobu przeprowadzania oceny – kwalifikacji zadań do poszczególnych list.

(dowód: akta kontroli, str. 14, 15-16, 498-500, 501-502, 503-504)

RZGW nie dysponował żadnymi wcześniejszymi planami dotyczącymi ochrony przeciwpowodziowej. W świetle przepisów Unii Europejskiej plan zarządzania ryzykiem powodziowym jest podstawowym dokumentem planistycznym określającym środki służące ograniczaniu ryzyka powodziowego. W projekcie planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla regionu powodziowego górnej Wisły⁴² zamieszczono ponad 80 inwestycji (w tym realizowanych wspólnie z wojewódzkimi ZMiUW w: Kielcach, Krakowie i Rzeszowie) do wykonania przez RZGW jako działania priorytetowe, a jako tzw. działania buforowe – pięć inwestycji.

W ramach przygotowania projektu PZRP dla regionu górnej Wisły wykonano szczegółowe opracowania dla zlewni: Soły, Skawy, Raby, Dunajca, tzw. Wisły Krakowskiej (aglomeracja krakowska oraz Skawinka), tzw. Wisły Sandomierskiej (trzy odcinki⁴³ oraz zlewnia Czarnej Staszowskiej, Opatówki, Łęgu i Trześniówki), Nidy, Wisłoki oraz Sanu z Wisłokiem. Do opracowania projektu wykorzystano opracowane w ramach Programu analizy zagrożenia powodziowego oraz API. Zadania inwestycyjne w zakresie ochrony przeciwpowodziowej przewidziane w API zostały uwzględnione w projekcie PZRP.

Spośród 886 zadań inwestycyjnych zaproponowanych w ramach wariantów rekomendowanych w opracowaniach API w PZRP znalazło się 96% zadań (tj. 854 pozycji). Spośród nich 38 pozycji zostało ujętych pod innymi tytułami niż figurują one w API, co wynikało z faktu, iż stanowiły one element zadań o szerszym zakresie rzeczowym. Łącznie 32 zadania nie zostały ujęte w PZRP (głównie zadania w zlewni Łęgu i Trześniówki), gdyż termin odbioru analizy był późniejszy niż termin zgłaszania zadań do PZRP.

Zadania, które wpisano do PZRP, dotyczyły budowy, przebudowy i modernizacji takich obiektów jak m.in.: wały/bulwary, mury betonowe (z przepustami), mosty drogowe i kolejowe, przepusty, przepompownie, zapory przeciwrumowiskowe, suche zbiorniki, zmiany parametrów hydraulicznych koryt rzek, podwyższenia dróg, poldery, jazy i kanały ulgi.

(dowód: akta kontroli str. 34, 191, 192-219, 526)

W miarę finalizowania prac związanych z opracowaniem analiz zagrożenia powodziowego i API w poszczególnych zlewniach (na przestrzeni lat 2013-2015) RZGW uwzględniał wyniki tych opracowań w swojej statutowej działalności. W szczególności informacje te były (i są nadal) wykorzystywane w procesie:

- wydawania opinii dotyczących zagrożenia powodziowego. W zakresie wniosków, które wpłynęły w 2015 r. na 483 opinii w 76 przypadkach (16%) wykorzystano informacje pochodzące z opracowanych analiz zagrożenia powodziowego i API;
- opiniowania lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalania warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji. Dla wniosków, które wpłynęły w 2015 r., na 703 wydanych opinii w 274 przypadkach (39%) wykorzystano informacje pochodzące z opracowanych analiz zagrożenia powodziowego i API. Opinie te dotyczyły m.in. budowy budynków mieszkalnych;
- wydawania decyzji zwalniających z zakazów obowiązujących w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (dotyczących zwolnienia z zakazu wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych, a także zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią). Dla spraw, które wpłynęły do RZGW w 2015 r. na 325 wydanych decyzji w 185 przypadkach (57%) wykorzystano informacje pochodzące z opracowanych analiz zagrożenia powodziowego i API.

(dowód: akta kontroli str. 191, 192-194, 220-265)

Dla każdego projektu API utworzono strony internetowe, do których dostęp otrzymały wszystkie jednostki samorządowe oraz urzędy związane z szeroko rozumianą ochroną przeciwpowodziową z obszaru realizacji danego projektu. Na wskazanych stronach zamieszczano informacje o aktualnym stanie prac, a także raporty i inne produkty powstające w ramach opracowań (ankiety, mapy itp.). Ponadto w ramach każdego opracowania API przeprowadzono procedurę konsultacji społecznych, poprzedzonych

⁴² Dalej: PZRP.

⁴³ Od Nidy do Wisłoki, od Wisłoki do Sanu, od Sanu do Sanny.

spotkaniami z jednostkami samorządowymi, podczas których przedstawiano szczegółowo idee i zakres opracowania oraz jego wyniki i propozycje w zakresie działań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 191, 192-194)

W latach 2012-2015 na wykonanie zadań związanych z usuwaniem szkód powodziowych wydatkowano łącznie kwotę 197 408,2 tys. zł ze środków pochodzących spoza Programu, z tego 123 540,1 tys. zł (62,6%) z rezerwy celowej budżetu państwa, 55 256 tys. zł (28%) z NFOŚiGW, 5 247,2 tys. zł (2,6%) z wojewódzkich FOŚiGW, 13 204,3 tys. zł (6,7%) z Funduszu Solidarności, 160,2 tys. zł (0,08%) z budżetów gmin. Zadania te realizowano m.in. w obrębie zbiorników wodnych, pompowni, kanałów odpływowych, rowów, systemów drenażowych, stopni wodnych, śluz. Przykładowo w 2015 r. środki rezerwy celowej przeznaczono m.in. na ochronę przeciwpowodziową miasta Szczawnica – modernizacja zabudowy potoku Grajcarek, utrzymanie i eksploatację kompleksu odwadniającego Mogiła-Kopaniec wraz z obsługą pompowni. Środki z NFOŚiGW przeznaczono na likwidację zjawiska niekorzystnej filtracji przez zaporę czołową – zbiornik wodny Chańcza na rzece Czarnej Staszowskiej, remont podnośników zasuw awaryjnych zapory Tresna oraz na program wycinki drzew i krzewów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dla RZGW wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko dotyczącą zaplanowanych w tym programie działań.

(dowód: akta kontroli, str. 323, 324-357)

RZGW nie posiadał wieloletniego planu dotyczącego wydatków inwestycyjnych związanych z ochroną przeciwpowodziową. Planowanie działań odbywało się na podstawie dokumentów planistycznych sporządzanych zgodnie z ustawą Prawo wodne, tj.:

- aktualizacji Planu Gospodarowania Wodami zawierającej listę działań inwestycyjnych mających wpływ na cele środowiskowe. RZGW na jej potrzeby zgłosił do KZGW, zgodnie z procedurą, planowane inwestycje;
- planu utrzymania wód opracowanego przez RZGW;
- API dla zlewni: Raby, Sanu, Soły, Skawy, Dunajca, Łęgu i Trześniówki, Czarnej Staszowskiej, Nidy i Wisłoki. Działania inwestycyjne wynikające z tych analiz stanowiły wkład do PZRP⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 191, 192-194)

Wysokość przyznawanych corocznie środków budżetowych stanowiła, w ostatnich latach, dla RZGW gwarancję pokrycia jedynie w głównej mierze kosztów stałych funkcjonowania jednostki (m.in. energia elektryczna, koszty osobowe, obciążenia podatkowe) bez możliwości wygospodarowania funduszy na ochronę przeciwpowodziową. Podobnie jest w planie finansowym RZGW na 2016 r. Jak wyjaśniła Dyrektor RZGW, Zarząd systematycznie czyni starania, aby podjąć działania statutowe związane z ochroną przeciwpowodziową i pozyskać środki finansowe na ten cel. Dowodem tego są m.in. wystąpienia, poprzez KZGW, o przyznanie środków z rezerw celowych budżetu państwa, w tym przede wszystkim z rezerwy przewidzianej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. W ostatnich latach RZGW pozyskało fundusze z tego źródła, co przełożyło się na szereg zadań zrealizowanych w ramach ochrony przeciwpowodziowej. W 2016 r. RZGW wystąpił z wnioskiem o przyznanie środków z ww. rezerwy, które docelowo mają być wydatkowane przede wszystkim na ochronę przeciwpowodziową.

RZGW przekazał wykazy zadań związanych z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków powodzi proponowanych do realizacji w 2016 r. ze środków rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych na łączną kwotę 11 803 tys. zł, z tego:

- na rzekach i potokach na kwotę 2 362,3 tys. zł (20%);
- na obiektach hydrotechnicznych na kwotę 9 440,7 tys. zł (80%).

Umieszczono w nich jedynie zadania o wysokim stopniu pilności oraz zadania kontynuowane.

(dowód: akta kontroli str. 191, 192-194, 505-515)

⁴⁴ Na dzień zakończenia kontroli, tj. 29 kwietnia 2016 r., projekt PZPR nie został zatwierdzony przez Radę Ministrów.

W sprawie koordynowania działań związanych z ochroną przeciwpowodziową Dyrektor RZGW wyjaśniła, że jednolite standardy dotyczące procesu opiniowania dokumentów planistycznych oraz opiniowania rozwiązań technicznych dla obiektów kubaturowych, inżynierskich (drogi, mosty, koleje), a w szczególności hydrotechnicznych wpisują się w ten proces. Podobnie rzecz się ma z decyzjami wydawanymi przez dyrektora RZGW (art. 88 ust. 1 i art. 40 ustawy Prawo wodne). W ramach postępowań administracyjnych wykorzystywane są wszelkie dostępne materiały umożliwiające analizę zagrożeń (w tym również głębokości i prędkości wody), a w koniecznych przypadkach analizowane są operaty hydrauliczne wskazujące wpływ proponowanych inwestycji na warunki przepływu wód powodziowych. Gdy zachodzi taka konieczność, RZGW przekazuje nieodpłatnie zarówno informacje o zagrożeniu powodziowym, jak i modele hydrauliczne.

(dowód: akta kontroli str. 467-468, 469-477)

Zdaniem Dyrektora RZGW kontynuacją prac wynikających z Programu powinny być następne etapy procesu inwestycyjnego zmierzające do realizacji poszczególnych działań, tj. m.in. badania geologiczne, mapy do celów projektowych, studia wykonalności, projekty techniczne, a w konsekwencji fizyczna realizacja inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 467-468, 469-477)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność RZGW w zakresie działań związanych z ochroną przeciwpowodziową podjętych po uchyleniu Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły.

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 Kontroli⁴⁵ 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 28 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

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.