



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

LWR-4101-02-03/2012
P/12/184

Wrocław, dnia 14 stycznia 2013 r.

Pan
Janusz Wiśniewski
p.o. Prezes
Krajowego Zarządu
Gospodarki Wodnej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Warszawie, zwanym dalej „KZGW” kontrolę w zakresie wykorzystania środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi w okresie od 1 stycznia 2009 r. do zakończenia kontroli w październiku 2012 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w podpisanym przez Pana Prezesa protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, mając na względzie art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli² (dalej ustawa nowelizująca), na podstawie art. 60 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia kontrolowaną działalność, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie przez KZGW jako dysponenta II stopnia wydatków budżetowych na gospodarką wodną, w tym przeciwdziałanie i usuwanie skutków powodzi – pomimo stwierdzonych nieprawidłowości

1.1. Wydatki na inwestycje w gospodarce wodnej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej realizowane przez KZGW i podległe regionalne zarządy gospodarki wodnej (dalej RZGW) zwiększyły się z 205.960 tys. zł w 2009 r. do 298.984 tys. zł w 2010 r. oraz 406.613 tys. zł w 2011 r., w tym na inwestycje budowlane odpo-

¹Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

²Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

wiednio z 205.556 tys. zł do 294.649 tys. zł oraz 401.881 tys. zł. Na 2012 r. (wg. stanu na 30 czerwca 2012 r.) na inwestycje takie zaplanowano wydatki z budżetu państwa i innych źródeł w łącznej kwocie 597.749 tys. zł, z których w pierwszym półroczu zrealizowano 82.251 tys. zł, w tym na inwestycje budowlane 81.900 tys. zł.

Wyżej wymienione kwoty obejmowały m.in. środki przekazane KZGW i podległym RZGW z programów inwestycyjnych, takich jak:

- zatwierdzony do realizacji ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu Programu wieloletniego „Program dla Odry – 2006”,
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 – Priorytet III: zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska.

1.2. „Program dla Odry – 2006” winien obejmować modernizację Odrzańskiego Systemu Wodnego na powierzchni ponad 1/3 powierzchni kraju, w granicach 8 województw (śląskiego, opolskiego, dolnośląskiego, łódzkiego, lubuskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego).

Kontrolą objęto wydatki poniesione z tego programu przez 4 RZGW w Gliwicach, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu w 2011 r. w kwocie 29.072 tys. zł, z której finansowano 37 zadań. Ustalono, że w ramach 18 z nich (za akceptacją Pełnomocnika Rządu ds. Programu dla Odry - 2006) wydatkowano w § 4270 na zakup usług remontowych w wysokości 12.045 tys. zł. Świadczy to o niewystarczającym nadzorze KZGW nad realizacją zadań Programu przez wymienione RZGW. Wzmiankowane zadania remontowe dotyczyły m.in. remontów śluz i stopni wodnych, regulacji rzek i potoków, napraw wałów przeciwpowodziowych lub skarp zbiorników wodnych przez RZGW we Wrocławiu, Gliwicach, Warszawie, Poznaniu i Szczecinie. Wykorzystywanie w 2011 r. w tej części środków Programu dla Odry – 2006 (41,4%) na sfinansowanie usług remontowych, czyli na wydatki bieżące, a nie na inwestycje objęte Programem, w ocenie NIK było działaniem nielegalnym, nierzetelnym i z punktu widzenia celu Programu dla Odry – 2006, niegospodarnym³.

Zabiegając o przeniesienie w 2012 r. do budżetu będącego w dyspozycji Pana Prezesa środków z rezerwy budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji objętych Programem dla Odry – 2006, sporządzono dla Pełnomocnika Rządu ds. Programu dla Odry - 2006 projekt listy takich zadań planowanych do realizacji przez podległe RZGW w 2012 r. Przedstawiono w niej 28 zadań na kwotę 30.233 tys. zł (z ogólnej liczby 50 zadań na kwotę 68.726 tys. zł) zakwalifikowaną w paragrafach 4270 oraz 4300 klasyfikacji budżetowej, właściwych dla grupy wydatków bieżących przeznaczonych przede wszystkim na zakup usług remontowych. Odmienne niż w latach poprzednich, w związku z wnioskami NIK z kontroli P/10/180 „Realizacja

³Analogiczną ocenę NIK sformułowała – w wystąpieniu pokontrolnym LWR 4101-22- -01/2010 P/10/2010 z dnia 13 maja 2011 r. skierowanym do Pełnomocnika Rządu ds. Programu dla Odry – 2006 Wojewody Dolnośląskiego, po zakończeniu kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w zakresie realizacji ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o Program dla Odry – 2006, zawierającym przyjęty przez Pełnomocnika do realizacji wniosek pokontrolny o wyeliminowanie przypadków wydatkowania środków na zadania nie objęte tym Programem, w tym podlegających finansowaniu w ramach wydatków bieżących. Ocena taka sformułowana została również w informacji o wynikach tej kontroli Nr ewid. 145/2011/p10/180/LWR.

ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w oparciu o Program dla Odry – 2006 Pełnomocnik Rządu zwrócił rzeczoną listę (przedstawioną mu za pośrednictwem Ministra Środowiska, jako dysponenta części budżetowej), wnosząc o jej skorygowanie i wyłączenie z niej zadań podlegających finansowaniu w ramach wydatków bieżących. Według zebranych przez Departament Inwestycji i Nadzoru KZGW od zainteresowanych RZGW informacji, w pierwotnych listach błędnie zakwalifikowano wydatki zaplanowane na realizację tych zadań w paragrafach właściwych do ewidencjonowania wydatków bieżących, zamiast inwestycyjnych, w wyniku czego Pan Prezes podpisał skorygowaną listę, w której dla wymienionych 28 zadań zmieniono paragrafy klasyfikacji budżetowej na przewidziane dla wydatków majątkowych, w tym dla 27 dla inwestycji budowlanych. Lista ta uzyskała akceptację Pełnomocnika ds. Programu dla Odry – 2006. Korygując rzeczoną listę zadań planowanych do realizacji w ramach Programu dla Odry – 2006 KZGW nie sprawdziło, czy dla przekwalifikowanych z remontów na inwestycje budowlane zadań, poszczególne RZGW posiadały uzgodnione z dysponentem części budżetowej (Ministrem Środowiska) programy inwestycyjne o jakich mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴.

Posiadanie przez inwestora (RZGW) takich programów, niewymaganych dla remontów, stosownie do powołanego przepisu winno być natomiast warunkiem finansowania bądź dofinansowania ze środków budżetu państwa każdej inwestycji budowlanej.

W tej sprawie Izba nie podziela poglądu Pana Prezesa⁵, jakoby wymieniona wyżej wypełniona lista zadań, sporządzona na wzorze opracowanym przez Pełnomocnika ds. Programu dla Odry – 2006 zawierała informacje odpowiadające wymogom programu inwestycyjnego. Na liście tej nie przedstawiano bowiem np. oceny efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności, w myśl powołanego wcześniej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. obligatoryjnie wymaganych w programach inwestycyjnych.

- 1.3.** Podczas kontroli zbadano dofinansowywanie w latach 2009-2012 (I półrocze) 6 projektów inwestycyjnych o całkowitej wartości ponad 3.900 mln zł ze środków Unii Europejskiej z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 – Priorytet III zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska.

Z uwagi na niewłaściwe przygotowanie do realizacji badanych projektów, środki Programu wykorzystywano w znikomym zakresie, bowiem w 2009 r. - 3.172 tys. zł, tj. 12,6% zgłoszonego na ten rok zapotrzebowania na środki Programu, w 2010 r. - 12.021 tys. zł (6,4%), a w 2011 r. - 42.828 tys. zł (22,7%). Nie odnotowano przy tym istotnego zaangażowania środków Programu, na dofinansowanie największych objętych nim projektów infrastrukturalnych, pozostających w przygotowywaniu do realizacji, tj. budowy zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny o całkowitej szacowanej wartości prawie 1.690 mln zł oraz modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego o wartości całkowitej ponad 1.400 mln zł.

⁴Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

⁵Przedstawionego w piśmie z 20 grudnia 2012 r. stanowiącym dodatkowe wyjaśnienia udzielone na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej)

Zdaniem NIK zachodzi potrzeba zwiększenia nadzoru nad realizacją przez RZGW projektów inwestycyjnych objętych ww. Programem, m.in. celem pełnego wykorzystania środków przewidzianych Programem na dofinansowanie ich realizacji.

- 1.4.** Na zadania związane z bieżącym utrzymaniem wód i urządzeń wodnych oraz funkcjonowaniem RZGW (bez wynagrodzeń) zaplanowano wydatki z budżetu państwa⁶, w 2009 r. – 99.638 tys. zł, w 2010 r. 89.857 tys. zł, w 2011 r. 83.130 tys. zł, a 2012 r. 77.226 tys. zł. Pełniąc funkcję dysponenta drugiego stopnia dla tych środków, Prezes KZGW do czasu kontroli nie opracował kryteriów ich podziału na poszczególne RZGW (uwzględniających np. wielkość obszaru działania, liczbę budowli hydrotechnicznych będących w ich administrowaniu, albo stan techniczny tych budowli). Jednakże podczas trwania kontroli, dostrzegając potrzebę zoptymalizowania zasad dokonywania podziału środków na utrzymanie wód, urządzeń wodnych i działalność RZGW, Pan Prezes poinformował o podjęciu działań mających na celu ustalenie takich kryteriów.
- 1.5.** W wyniku powodzi występujących w Polsce w latach 2009–2012 zinventaryzowano 3.303 szkód oszacowanych w mieniu Skarbu Państwa administrowanym przez podległe RZGW, na łączną kwotę 1.815,1 mln zł, z których 2.124 na 1.166, 5 tys. zł określono jako szkody o najwyższym stopniu pilności ich usunięcia (w trzy stopniowej skali pilności usuwania szkód). Najwięcej szkód spowodowały powodzie w latach 2009-2010, tj. 3.085 na 1.724,5 mln zł. W 2011 r. oszacowano 168 szkód na 61,3 mln zł, natomiast wg niezakończonych do czasu kontroli inwentaryzacji powodzi występujących w 2012 r., oszacowano 50 szkód na 29,3 mln zł⁷.
- 1.6.** KZGW i podległe RZGW podejmowały działania ukierunkowane na pozyskanie środków umożliwiających usunięcie szkód powodziowych, w tym środków z przeznaczonych na taki cel z rezerw budżetu państwa, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW), Funduszu Solidarności Unii Europejskiej, czy zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Między innymi w latach 2010–2012 Prezes KZGW za pośrednictwem Ministra Środowiska występował do Ministra właściwego ds. wewnętrznych, łącznie z 17 wnioskami o uruchomienie środków z rezerw celowych budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Z wnioskowanej kwoty w 2010 r. – 100.151 tys. zł otrzymano 90.634 tys. zł (90,5%), w 2011 r. z wnioskowanych 225.156 tys. zł otrzymano 47.970 tys. zł⁸ (21,3%), a w 2012 r. z wnioskowanych w I półroczu 102.537 tys. zł przyznano z rezerwy budżetu państwa 92.443 tys. zł (90,2%).
- 1.7.** W latach 2009-2011 na usunięcie szkód powstałych na budowlach piętrzących, wałach przeciwpowodziowych, urządzeniach i ciekach wodnych (budowlach regulacyjnych takich jak tamy, opaski brzegowe, przeta-

⁶Łącznie z nierzetelnie zakwalifikowanymi do planu wydatków RZGW w latach 2009-2011 środków przeznaczonych na realizację Programu dla Odry – 2006. Na remonty związane z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych, ze środków zaplanowanych w kolejnych ustawach budżetowych na inwestycje Programu dla Odry 2006 r., w 2009 r. przeznaczono 12.961 tys. zł, w 2010 r. – 24.892, a w 2011 r. - 14.096 tys. zł.

⁷Przed wszystkim spowodowanych przez nawałnice z lipca 2012 r. w województwie dolnośląskim.

⁸Dodatkowo w 2011 r. na usuwanie szkód w majątku administrowanym przez KZGW i RZGW przyznano 60,7 mln zł z Funduszu Solidarności UE.

sowania, umocnienia brzegowe), łącznie z środkami na sfinansowanie zimowej ochrony przeciwpowodziowej, pozyskano i wydatkowano 278.155 tys. zł, z tego:

- 198.345 tys. zł⁹ (71,3%) ze środków budżetu państwa, głównie z rezerwy na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych,
- 55.152 tys. zł (19,8%) z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej,
- 27.512 tys. zł¹⁰ (8,9%) ze środków NFOŚiGW, WFOŚiGW i partycypacji w kosztach usuwania skutków powodzi jednostek samorządu terytorialnego.

Ze środków pozyskanych z wymienionych źródeł w I półroczu 2012 r. na usunięcie szkód powstałych w budowlach piętrzących, wałach przeciwpowodziowych, urządzeniach i ciekach wodnych wydatkowano 47.298 tys. zł. Łącznie zatem w latach 2009-2012 (I półrocze) usunięto szkody powodziowe na kwotę 325.453 tys. zł, tj. niespełna 19%.

1.8. Ustalono, że w latach 2009-2011 spośród 253 zinwentaryzowanych szkód na obiektach stale lub okresowo piętrzących wodę, całkowicie usunięto 104 (41,1%), a częściowo 39 (15,4%) natomiast spośród 3.050 uszkodzeń w korytach cieków i zabudowach regulacyjnych usunięto całkowicie 283 szkody (9,3%), a częściowo 377 szkód (12,4%). Na 2012 r. zaplanowano do całkowitego usunięcia 33 uszkodzenia obiektów stale lub okresowo piętrzących wodę (13,0% zinwentaryzowanych) oraz 75 szkód (2,5%) w korytach cieków wodnych i w zabudowie regulacyjnej.

NIK dostrzega, że dostępność środków na likwidację szkód jest ograniczona, zatem powinny być ustalone ściśle priorytety pozwalające w pierwszej kolejności likwidować szkody na obiektach kluczowych dla bezpieczeństwa powodziowego. Do czasu niniejszej kontroli KZGW nie posiadał jednakże wiedzy, czy zgłaszane przez RZGW do finansowania zadania dotyczyły usuwania zinwentaryzowanych szkód o najwyższym stopniu pilności ich usunięcia, czy też do pozostałych grup o niższym stopniu pilności. Zdaniem Izby zachodzi potrzeba monitorowania przez KZGW likwidacji szkód w sposób uwzględniający stopień pilności ich usunięcia, celem jak najszybszej likwidacji szkód w obiektach kluczowych dla bezpieczeństwa powodziowego.

1.9. W ramach uruchomionego w 2010 r. programu NFOŚiGW „Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków” z rekomendacji KZGW pięć RZGW (w Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Warszawie i Wrocławiu) zawarło umowy o sfinansowanie do końca 2013 r. 134 zadań na kwotę 169.995,1 tys. zł. Zadania te obejmowały usuwanie awarii i zniszczeń obiektów gospodarki wodnej powstałych w wyniku powodzi, zakup sprzętu specjalistycznego zniszczonego w czasie powodzi a niezbędnego do prowadzenia akcji ratowniczych oraz budowę i modernizację stanowisk do analizowania i prognozowania zagrożeń. Na realizację przedmiotowych zadań w 2010 r. wydatkowano 12.138,0 tys. zł (7,1%), w 2011 r. 42.741,0 tys. zł (25,1%) oraz w I połowie 2012 r. 17.247,5 tys. zł (10,2%). Do końca 2013 r. pozostały zatem do zrealizowania roboty objęte wymienionym progra-

⁹ W kwocie 198.345 tys. zł uwzględniono 46.750 tys. zł dotacji z NFOŚiGW przyznanej w 2011 r., której równowartość powiększyła rezerwę celową budżetu państwa na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

¹⁰ Bez dotacji wymienionej w poprzednim przypisie.

mem przeciwdziałania zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków na około 97.868,6 tys. zł, czyli pozostałe 57,6% przeznaczonych na to środków programu.

Rozmiar pozostających do wykonania robót realizowanych w ramach tego programu (przez pozostałe do planowanego ich zakończenia 18 miesięcy - licząc od 30 czerwca 2012 r.) i dotychczasowe tempo realizacji przedsięwzięć uzasadniają objęcie ich wzmożonym nadzorem ze strony KZGW.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób przeprowadzenia analizy ryzyka powodzi z punktu widzenia klasyfikacji poszczególnych obszarów pod względem zagrożenia powodziowego oraz rozwiązań przyjętych dla ochrony tych obszarów kraju przed powodzią- pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

2.1. Obowiązek przygotowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego o której mowa w art. 88b ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹¹, map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego Pan Prezes realizował przez powierzenie ich sporządzenia Instytutowi Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej IMGW) umową zawartą 27 października 2009 r.¹² przez KZGW, IMGW oraz 3 inne instytucjami naukowe i rządowe¹³ współpracujące w celu wspólnej realizacji projektu p.n. „Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” – ISOK¹⁴ (obejmujący m.in. wymienioną wstępną ocenę ryzyka powodziowego i mapy zagrożenia powodziowego oraz ryzyka powodziowego). Zdaniem Izby powierzenie wykonania tych zadań IMGW było uzasadnione tym, że na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo wodne Instytut ten dysponował centrami modelowania powodziowego i suszy wyspecjalizowanymi do wykonania wstępnej oceny ryzyka powodziowego oraz wymienionych map.

Dodatkowo w dniu 30 lipca 2010 r. IMGW zawarł umowę z Instytucją Wdrażającą Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013¹⁵ o dofinansowanie wymienionego projektu ISOK z budżetu środków europejskich kwotą 204 mln zł, przy uwzględnieniu wkładu z publicznych środków krajowych, tj. budżetu państwa w wysokości 36 mln zł. KZGW natomiast w dniu 12 stycznia 2012 r. zawarł umowę z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) na dofinansowanie projektu ISOK kwotą 60 mln zł. Łącznie zatem na realizację projektu ISOK zabezpieczono 300 mln zł, co według wyliczeń KZGW wystarczy na pokrycie jego kosztów.

Z wymienionych kwot, na sfinansowanie wykonania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, przewidziano - 3.424 tys. zł (którą w pełni wykorzystano), a na sfinansowanie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodzi-

¹¹Dz.U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.

¹² Powołana umowa została do czasu kontroli zmieniona 6 aneksami (ostatnim z dnia 13 września 2012 r.).

¹³ Instytut łączności – Państwowy Instytut Badawczy, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w Warszawie.

¹⁴W ramach „Informatycznego Systemu Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” strony umowy podjęły współpracę. Celem projektu ISOK (Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami) jest zapewnienie efektywnego systemu osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami. Zebrane dane posłużą do budowy map zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz przygotowania systemu informatycznego ostrzegającego o zagrożeniach.

¹⁵Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 zatwierdzony został decyzją Komisji Europejskiej z dnia 1 października 2007 r. oraz uchwałą Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z 30 października 2007 r.

wego - 137.000 tys. zł, w tym 130.361 tys. zł w ramach umowy z Instytucją Wdrażającą Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, a 6.639,0 tys. zł w ramach wymienionej wyżej umowy z NFOŚiGW.

Podnieść w tym miejscu należy, iż strony powołanej wcześniej umowy konsorcjum z dnia 27 października 2009 r. podpisały 13 września 2012 r. aneks nr 6 do tej umowy ustalając m.in., że KZGW za zgodą Instytucji Wdrażającej Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 przejmie od IMGW prawa i obowiązki beneficjenta określone w umowie o dofinansowanie projektu ISOK (przytoczonej również w niniejszym wystąpieniu), tym samym map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego. Zdaniem Izby zwiększy to możliwości kontroli KZGW nad prawidłowością wydatkowania środków z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na wykonanie tych map.

2.2. IMGW wykonał w 2011 r. wstępną ocenę ryzyka powodziowego. Według raportu z jej wykonania oraz protokołów odbioru z poszczególnych etapów, przygotowana ona została w oparciu o dostępne lub łatwe do uzyskania informacje m.in. studia ochrony przeciwpowodziowej, analizy zasięgów powodzi, odpowiednich ankiet jednostek samorządu terytorialnego oraz uzyskanych z tych jednostek protokołów strat popowodziowych, list obiektów o szczególnym znaczeniu kulturowym i gospodarczym, a znajdujących się w zasięgu zalewu powodzi historycznych, planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, publikacji naukowy itp. W ocenie NIK wstępna ocena ryzyka powodziowego spełnia wymagania art. 4 i art. 5 dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim¹⁶ oraz zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 88b ust. 2 ustawy Prawo wodne. Poddano ją opiniowaniu przez wojewodów oraz marszałków województw w procedurze określonej przepisem art. 88c ust. 3 do 6, a po ostatecznym jej przyjęciu przez Pana Prezesa 21 grudnia 2011 r. przekazano ją dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa – spełniając wymóg art. 88c ust. 8 ustawy Prawo wodne.

2.3. Mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego, stosownie do przepisów art. 88d ust. 1 oraz art. 88e ust. 1 ustawy Prawo wodne winny być sporządzone dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego. Zarówno powołana dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej w art. 6 ust. 8, jak i przepis art. 11 pkt 1 lit. b ustawy z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw¹⁷ zobowiązują opracowanie rzeczonych map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego do dnia 22 grudnia 2013 r. Zdaniem Izby, termin ten może nie zostać dotrzymany, gdyż:

- organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami, m.in. dyrektorzy RZGW nie przekazali IMGW wszystkich danych umożliwiających przeprowadzenie modelowania hydrologicznego obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi - odpowiednich danych hydrologicznych i geodezyjnych (np. o klasie niektórych obwałowań oraz oceny ich stanu technicznego i bezpieczeństwa),

¹⁶ Dz. Urz. UE L 288/27

¹⁷Dz.U. Nr 32, poz. 159.

- do czasu kontroli ministrowie właściwi do spraw: gospodarki wodnej, gospodarki morskiej, administracji publicznej oraz do spraw wewnętrznych nie wykonali delegacji zawartej w art. 88j ust. 1 ustawy Prawo wodne zobowiązującej do określenia w drodze rozporządzenia wymagań dotyczących opracowania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, a nadto skali tych map, co powoduje, że dotychczasowe prace nad opracowaniem map są prowadzone przed określeniem dla nich wymogów w przepisach powszechnie obowiązujących; zatem istnieje ryzyko, że prace nad mapami wykonane przed ustanowieniem przepisów, po ich wydaniu będą wymagać aktualizacji, co niewątpliwie może wydłużyć okres oraz zwiększyć koszty ich sporządzania.

Możliwość nieterminowego sporządzenia map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego uprawdopodobnia również raport z wykonania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, dzielący określone w tej ocenie obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi na dwie grupy. Tylko dla jednej z nich zadeklarowano opracowanie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego w terminie przewidzianym na to w powołanej dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej oraz ustawie z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (dla 253 rzek o łącznej długości 14 481 km). Sporządzenie map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego dla drugiej grupy takich obszarów (dla 586 rzek o długości 12 680 km) przewidziano natomiast po terminie określonym powołanymi przepisami, tj. po 22 grudnia 2013 r.

NIK podkreśla, że nie podziela poglądu Pana Prezesa jakoby przepisy ustawy Prawo wodne stanowiące, że mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego podlegają przeglądowi i w razie potrzeby aktualizacji co 6 lat, uzasadniają wykonanie map w dwóch etapach, tj. dla części obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego do 22 grudnia 2013 r., a dla innych takich obszarów, po tym terminie. Przepisy zarówno ustawy Prawo wodne jak i dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nie dają bowiem podstaw do przyjmowania, że w określonym nimi terminach wykonane zostaną mapy dla obszarów bardziej zagrożonych, a dla pozostałych zagrożonych obszarów mapy te zostaną wykonane po terminie określonym na to przepisami prawa. W powyższym zakresie czas wdrażania dyrektywy i ustawy krajowej jest bowiem jednolity i nie przewiduje etapowania działań.

W ocenie NIK przedstawione przez Pana Prezesa okoliczności dotyczące działania IMGW utrudniające dotrzymanie ww. terminów dowodzą tego, że nadzór nad działem tej instytucji był nieskuteczny i wymaga poprawy.

3. **Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nadzór nad służbami powołanymi do monitorowania zagrożenia powodzią, w szczególności nad funkcjonowaniem państwowej służby hydrologiczno - meteorologicznej (PSHM) oraz państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących (PSBBP).**

3.1. W badanym okresie nie przeprowadzano bezpośredniej kontroli funkcjonowania PSHM pomimo przepisu art. 90 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo wodne zobowiązującego do pełnienia nadzoru w tym zakresie. W ocenie NIK nie przeprowadzano też wystarczających kontroli dokumentów dostarczanych przez IMGW celem rozliczenia dotacji przekazywanych z budżetu państwa oraz z NFOŚiGW na finansowanie PSHM, do czego z kolei zobowiązują, w odniesieniu do środków budżetu państwa art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁸, a w odniesieniu do środków z NFOŚiGW zapisy trójstronnych umów zawartych pomiędzy NFOŚiGW, KZGW oraz IMGW (stanowiących podstawę przyznawania tych dotacji).

3.2. W latach 2009-2011 na działalność i zadania PSHM funkcjonującej w strukturach IMGW, z budżetu państwa - części dotyczącej gospodarki wodnej, będącej w dyspozycji Prezesa Krajowego Zarządu przekazano dotacje w łącznej kwocie 112.332 tys. zł¹⁹. KZGW czynnie uczestniczyło również w pozyskiwaniu dla IMGW dotacji na finansowanie PSHM ze środków NFOŚiGW. W trójstronnych umowach dotacji, opiewających w latach 2009-2011 na łączną kwotę 194.363 tys. zł, KZGW zobowiązywało się do rozliczania IMGW z ich wykorzystania.

Z wymienionych wyżej kwot KZGW rozliczyło IMGW z wykorzystania w latach 2009-2011 dotacji budżetu państwa na kwotę 111.123 tys. zł, a dotacji udzielonych IMGW ze środków NFOŚiGW na 193.466 tys. zł. W 2012 r. natomiast z zaplanowanych dotacji budżetu państwa na działalność PSHM w wysokości 20.620 tys. zł, IMGW rozliczyło do końca września 11.700 tys. zł, a z dotacji NFOŚiGW zaplanowanych na cały rok w kwocie 65.000 tys. zł, rozliczono w tym czasie 28.418 tys. zł.

W ocenie NIK sposób rozliczania przez KZGW ww. dotacji nie spełniał kryterium rzetelności - nie pozyskiwano bowiem od IMGW dokumentów i informacji niezbędnych do tego celu.

Przykładowo w latach 2009-2011 uznano, iż na wynagrodzenia pracowników PSHM z pochodnymi przeznaczono łącznie 137.344 tys. zł (tj. w poszczególnych latach od 52% do 54% dotacji wykorzystanych na działalność bieżącą PSHM) bez uzyskania szczegółowych danych np. o stanie zatrudnienia w tej służbie. Ponadto uznano za prawidłowe pokrycie tzw. kosztów pośrednich w kwocie 62.125 tys. zł, stanowiącej od 21% do 26% dotacji na działalność bieżącą PSHM, bez pozyskania jakichkolwiek informacji uzasadniających taką ich wielkość. KZGW nie pozyskiwał także kosztorysów uzasadniających dokonywanie wydatków na dotowane remonty i inwestycje dotyczące infrastruktury PSHM.

Podczas trwania kontroli, dostrzegając potrzebę uszczegółowienia kontroli wykorzystania dotacji na funkcjonowanie PSHM, Pan Prezes pismem z 21 września 2012 r. (KZGW/8710/2012/jw.) zobowiązał dyrektora IMGW do rzetelnego rozliczania dotacji, żądając m.in. przedstawienia takich dokumentów dotyczących PSHM jak: kalkulacji funduszu płac pracowników PSHM i ich stanu osobowego, czy kalkulacji kosztów ogólnych IMGW obciążających funkcjonowanie PSHM. Zażądano również informacji o skali wykorzystywania

¹⁸Dz.U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.

¹⁹ Bez środków z kredytu międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju na „Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” w wysokości 17.135,3 tys. zł

wyników pomiarów przeprowadzanych przez PSHM i jej infrastruktury do działalności komercyjnej IMGW oraz danych o rekompensowaniu tych kosztów na rzecz PSHM. Prezes wystąpił też o przedłożenie nieegzekwowanych dotąd kosztorysów robót budowlanych uwzględniających obmiary planowanych i aktualnie wykonywanych robót (umożliwiających ustalenie przez organ nadzorujący zakresu robót zaprojektowanych i realizowanych). **Podjęcie przedmiotowych działań Izba ocenia pozytywnie.**

- 3.3. Z przedstawionych w poprzednim punkcie niniejszego wystąpienia rozliczonych dotacji budżetowych na działalność PSHM -44,8 mln zł pochodziło z rezerw celowych budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, przyznanych w latach 2009-2011 na sfinansowanie kosztów związanych z procesem „odtworzenia majątku PSHM”.

W dwóch badanych umowach dotacji przyznanych IMGW z budżetu państwa przez Ministra Środowiska w kwocie 29,9 tys. zł, podpisanych również przez Prezesa KZGW jako Organ Nadzorujący PSHM, wprowadzono wewnętrznie sprzeczne zapisy. W § 2 ust. 1 określono przeznaczenie dotacji -na sfinansowanie **kosztów związanych z procesem odtwarzania majątku PSHM**, natomiast §3 wprowadzono wykaz przewidzianych do sfinansowania kosztów obejmujących nie tylko odtwarzanie²⁰ majątku PSHM. Wzmiankowany wykaz obejmował bowiem opracowanie dokumentacji techniczno-budowlanej pod budowę **nowej** stacji hydrologiczno-meteorologicznej w Słubicach oraz wykup gruntu pod **nową** stację w Elblągu, albo zakup **nieużytkowanych** poprzednio urządzeń technicznych (elektrolitycznego generatora wodoru dla 2 stacji pomiarów aerologicznych w Legionowie i we Wrocławiu). Zdaniem NIK jednostka nadzorująca PSHP, czyli KZGW czynnie uczestnicząca w pracach nad umową, winna podjąć kroki dla ustalenia w podpisywanych umowach jednoznacznych warunków wykorzystania i rozliczenia dotacji, w tym dotyczących ich przeznaczenia, tj. czy obejmuje budowę nowej, rozbudowę, czy też wyłącznie odtworzenie istniejącej infrastruktury.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły też zaakceptowania niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania przez IMGW dotacji w łącznej kwocie 312,5 tys. zł na zakup 3 samochodów²¹. Przeznaczenie tych samochodów nie uzasadniało zaangażowania na ich zakup dotacji na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, przyznanych na odtworzenie majątku PSHM wykorzystywanego dla realizację zadań tej Służby enumeratywnie wymienionych w art. 103 ustawy -Prawo wodne. W sposób bezpośredni, żaden z użytkowników wymienionych samochodów bowiem zadań tych nie wykonuje²².

- 3.4. Na etapie prac planistycznych nad projektem budżetu państwa na 2012 r. nie uwzględniono dotacji na zadania PSBBP, choć uchwalona przez Sejm ustawa ustanawiająca finansowanie działalności tej służby ze środków budżetu państwa z części dotyczącej gospodarki wodnej będącej w dyspozycji Prezesa KZGW, weszła w życie z dniem 18 marca 2011 r., czyli w terminie umożliwiającym uwzględnienie jej przepisów w pracach

²⁰Odtwarzanie, stosownie do definicji zawartej „Słowniku języka polskiego” to ponowne tworzenie tego co się utraciło, regenerowanie, ponowne stwarzanie, rekonstrukcja.

²¹Mitsubishi L-200 (w 2010 r.) za 126,5 tys. zł dla Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór, Renault Laguna (w 2010 r.) za 76,5 tys. zł do dyspozycji Zastępcy Dyrektora ds. Ekonomicznych, Skoda Superb (w 2009 r.) za 109,5 tys. zł do dyspozycji Dyrektora IMGW.

²²Zarzut ten został oddalony w trakcie procedury odwoławczej.

nad projektem budżetu państwa na 2012 r. Dotacje budżetowe na zadania PSBBP zostały uwzględnione dopiero w materiałach planistycznych do projektu budżetu na 2013 r. Podnieść w tym miejscu należy, iż w przedstawionej wyżej sytuacji, KZGW podejmowało działania mające na celu pozyskanie w latach 2011-2012 środków rezerw celowych budżetu państwa przewidzianych na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz NFOŚiGW, umożliwiających w latach 2011-2012 realizację choć części zadań nałożonych na PSBBP przepisami ustawy Prawo wodne²³.

3.5. W KZGW nie dokonywano analiz ekonomicznych optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu celów osłony hydrologicznej i meteorologicznej społeczeństwa, środowiska, dziedzictwa kulturowego i gospodarki. Zdaniem Izby analizy takie mogłyby przyczynić się do efektywniejszego wydatkowania przekazywanych IMGW środków publicznych na funkcjonowanie tej osłony.

Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1 Podjęcie działań zapewniających sporządzenie dokumentów ochrony przeciwpowodziowej tj. map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego w terminie określonym na to w art. 6 ust. 8 dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej oraz w art. 11 pkt 1 lit. b ustawy z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy -Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, tj. do dnia 22 grudnia 2013 r.

2 Ustalenie kryteriów, zapewniających zobiektywizowanie podziału środków zaplanowanych w budżecie państwa na bieżącą działalność poszczególnych RZGW, w tym również na utrzymanie wód i urządzeń wodnych.

3 Zapewnienie w podległych RZGW:

- przyspieszenia realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych dofinansowywanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 – Priorytet III zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska oraz zadań objętych programem NFOŚiGW „Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków”,**

²³Stosownie do art. 103a ust. 1 ustawy Prawo wodne do zadań PSBBP należy:

- wykonywanie badań i pomiarów pozwalających opracować ocenę stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących stanowiących własność Skarbu Państwa zaliczonych do I lub II klasy oraz innych wskazanych przez Prezesa KZGW, których z uwagi na zły stan techniczny zagrażają lub mogą zagrażać bezpieczeństwu,
- opracowywanie ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących,
- prowadzenie bazy danych dotyczących budowli piętrzących, zawierającej dane techniczne oraz informacje o lokalizacji, stanie prawnym, stanie technicznym i stanie bezpieczeństwa tych budowli,
- opracowywanie, w oparciu o wykonane oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących, raportu o stanie bezpieczeństwa tych budowli,
- wyznaczanie i weryfikacja stref zagrożenia zalaniem lub podtopieniem terenów położonych poniżej budowli piętrzących, o których mowa w pkt 1, w wyniku awarii lub katastrofy tych budowli,
- analiza i weryfikacja wytycznych w zakresie wykonywania badań, pomiarów i ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących, w oparciu o aktualną wiedzę techniczną,
- organizowanie szkoleń i seminariów dotyczących bezpieczeństwa budowli piętrzących.

- *wyeliminowania przypadków wydatkowania środków Programu dla Odry – 2006 na przedsięwzięcia w nim nieprzewidziane (wydatków bieżących, w tym zakup usług remontowych),*
 - *uwzględniania w planach działalności RZGW w pierwszej kolejności zadań, mających na celu usunięcie szkód powodziowych o najwyższym stopniu pilności ich usunięcia,*
 - *przekazywania IMGW danych hydrologicznych i geodezyjnych niezbędnych do wykonania map zagrożenia i ryzyka powodziowego.*
4. *Wzmoczenie nadzoru nad funkcjonowaniem PSHM, m.in. poprzez cykliczne przeprowadzanie kontroli funkcjonowania tej służby.*
 5. *Kontynuowanie wszczętych podczas kontroli działań ukierunkowanych na ustalenie zasad i sposobu rzetelnego rozliczania dotacji przekazywanych z budżetu państwa oraz z NFOŚiGW na finansowanie PSHM.*
 6. *Uzgodnianie z Ministrem Środowiska, w przypadkach udzielania dotacji z rezerw celowych budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych w infrastrukturze PSHM (funkcjonującej w strukturach IMGW) jednoznacznych warunków wykorzystania i rozliczenia dotacji, w szczególności dotyczących ich przeznaczenia (czy obejmują budowę nowej, rozbudowę, czy też wyłącznie odtworzenie istniejącej infrastruktury).*
 7. *Doprowadzenie do zwrotu części dotacji udzielonej IMGW na odtworzenie majątku PSHM, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, na zakup samochodów użytkowanych poza tą Służbą.*
 8. *Rozważenie możliwości analizowania optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu celów osłony hydrologicznej i meteorologicznej społeczeństwa, środowiska, dziedzictwa kulturowego i gospodarki.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK (w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), oczekuję przedstawienia przez Pana Prezesa w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK (w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK (w związku z art. 2 ustawy nowelizującej), od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.